



Riksrevisjonen

Riksrevisjonens undersøkelse av arbeids- og velferdsetatens oppfølging av sykmeldte

Dokument 3:5 (2010–2011)



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

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

ISBN 978-82-8229-116-3

Forsideillustrasjon: 07 Oslo (Foto: Samfoto/Colourpix)

**Riksrevisjonens undersøkelse
av arbeids- og velferdsetatens
oppfølging av sykmeldte**

Dokument 3:5 (2010–2011)

Til Stortinget

Riksrevisjonen legger med dette fram Dokument 3:5 (2010–2011)
Riksrevisjonens undersøkelse av arbeids- og velferdsetatens oppfølging av sykmeldte.

Riksrevisjonen, 13. januar 2011

For riksrevisorkollegiet

Jørgen Kosmo
riksrevisor

Innhold

1	Innledning	7
2	Gjennomføring av undersøkelsen	7
3	Oppsummering av funnene	8
4	Riksrevisjonens bemerkninger	13
5	Arbeidsdepartementets svar	15
6	Riksrevisjonens uttalelse	16

Vedlegg: Rapport

1	Innledning	23
2	Metodisk opplegg og gjennomføring	26
3	Revisjonskriterier	28
4	Hvordan er informasjonen fra lege og arbeidsgiver om sykmeldtes bistandsbehov?	33
5	Hvordan følger NAV-kontorene opp sykmeldte?	39
6	Direktoratets og fylkeskontorenes styring og oppfølging	55
7	Arbeidsdepartementets styring og oppfølging	61
8	Samlede vurderinger	67
9	Referanseliste	71
	Vedlegg: Variasjon i gjennomføring av dialogmøte 2	73

Arbeidsdepartementet

Riksrevisjonens undersøkelse av arbeids- og velferdsetatens oppfølging av sykmeldte

1 Innledning

Personer med langvarig sykefravær har økt sannsynlighet for å bli permanent utstøtt fra arbeidslivet. For samfunnet vil sykefravær og tidlig avgang fra arbeidslivet bety betydelige kostnader. I 2009 var det totale sykefraværet 7,6 prosent, som er omtrent det samme som i 2001. I 2009 ble det utbetalt 36 mrd. kroner til sykepenger, og om lag 55 000 personer brukte opp sykepengerrettighetene sine i løpet av året. Det anslås at sykefraværet samlet tilsvarer om lag 150 000 årsverk. For den sykmeldte vil et langvarig sykefravær påvirke bl.a. livskvalitet og deltakelse i samfunnslivet.

En sentral begrunnelse for opprettelsen av NAV var å få flere i arbeid og aktivitet og færre på stønad.¹ Reformen ble ifølge Innst. S. nr. 198 (2004–2005) sett på som «et avgjørende grep for å få til raskere innsats av aktive tiltak». Ifølge Innst. S. nr. 148 (2006–2007) fra arbeids- og sosialkomiteen blir oppfølging og attføring i mange tilfeller satt i verk for sent i prosessen og er for lite koordinert.

De viktigste virkemidlene arbeids- og velferdsetaten har for å få sykmeldte i jobb, er å stimulere arbeidsgivere til å tilrettelegge for sykmeldte, stille krav til at sykmeldte skal være i aktivitet, avholde dialogmøte og oppfølgingsamtale med sykmeldte og iverksette arbeidsrettede tiltak. Etaten er følgelig avhengig av god samhandling med arbeidsgiver og lege for å kunne hjelpe sykmeldte raskere tilbake i arbeid.

Aktivitet regnes som helsefremmende for de dominerende sykdomsdiagnosene i Norge, og fra 2004 ble folketrygdloven endret slik at kravet om aktivitet og aktivitetsorienterte tiltak tidlig i sykmeldingsperioden ble styrket. I mars 2007 kom endringer i folketrygdloven og arbeidsmiljøloven som forsterket ansvaret som arbeidsgiver har for tilrettelegging og oppfølging av sykmeldte på arbeidsplassen. Arbeids- og velferdsetatens ansvar ble styrket både overfor sykmeldte og overfor virksomheter. Videre fikk etaten økte

muligheter for kontroll og sanksjoner, og leges/ behandlers plikter ble konkretisert i folketrygdloven.

Formålet med undersøkelsen har vært å vurdere om arbeids- og velferdsetaten har etablert en systematisk og formålseffektiv oppfølging av sykmeldte, og om arbeids- og velferdsetatens og Arbeidsdepartementets styring sikrer dette.

Følgende problemstillinger skal belyse formålet:

- 1 I hvilken grad identifiserer arbeids- og velferdsetaten sykmeldte med behov for tett oppfølging tidlig og iverksetter tiltak for disse?
- 2 Hva er årsaker til at arbeids- og velferdsetaten eventuelt ikke følger opp sykmeldte med behov for bistand?
- 3 I hvilken grad fører arbeids- og velferdsetatens bistand gjennom dialogmøter til at sykmeldte kommer raskere i arbeid?
- 4 I hvilken grad har NAV Fylkene, Arbeids- og velferdsdirektoratet og Arbeidsdepartementet en styring som fremmer en formålseffektiv og systematisk oppfølging av sykmeldte?

Utkast til rapport ble forelagt Arbeidsdepartementet ved brev av 2. juli 2010. Departementet har i brev av 27. august 2010 gitt kommentarer til rapporten. Kommentarene er i all hovedsak innarbeidet i rapporten og i dette dokumentet. Riksrevisjonens rapport følger som trykt vedlegg.

2 Gjennomføring av undersøkelsen

Undersøkelsen er basert på flere datakilder og omfatter to spørreundersøkelser til veiledere og ledere ved landets NAV-kontor, analyser av saksmapper og styringsdokumenter, og intervju. Videre er registerdata og statistikk innhentet og analysert. Datainnsamlingen ble gjennomført i perioden august 2009 til juni 2010.

For å undersøke om arbeids- og velferdsetaten får tilstrekkelig informasjon fra arbeidsgiver og lege,

1) NAV består av den statlige arbeids- og velferdsetaten og deler av den kommunale sosialtjenesten. Arbeids- og velferdsetaten har ansvaret for oppfølging av sykmeldte.

er det samlet inn statistikk fra Arbeids- og velferdsdirektoratet om mottatte oppfølgingsplaner og meldinger om dialogmøter i regi av arbeidsgiver. Statistikk over legenes bruk av fritekstfeltene i sykmeldingsblanketten er innhentet. Informasjonen fra lege og arbeidsgiver er kartlagt i en gjennomgang av saksmapper. Saksmappene for 183 personer fra 20 lokalkontor i ti fylker er analysert. Kvaliteten på informasjonen fra lege og arbeidsgiver er også kartlagt gjennom en spørreundersøkelse til veiledere som har ansvar for sykefraværsoppfølging ved NAV-kontorene. Undersøkelsen ble gjennomført i desember 2009, og svarprosenten var 83,4.

For å kontrollere behandlers dokumentasjon og arbeids- og velferdsetatens vurdering av aktivitetskravet ved åtte ukers sykmelding, er et utvalg sykmeldinger forelagt to erfarne saksbehandlere i etaten med særskilt kompetanse på folketrygdlovens §§ 8-4 og 8-7. Veiledernes skjønnsutøvelse ved vurdering av aktivitetskravet ved åtte uker er undersøkt ved hjelp av vignetter. En vignettundersøkelse innebærer at like saker (vignetter) sendes til behandling ved flere forskjellige kontorer. Hvis det er store variasjoner i vedtakene på samme vignett, tyder dette på at skjønnsutøvelsen er ulik.

Det er innhentet statistikk fra Arbeids- og velferdsdirektoratet for å undersøke i hvilken grad etaten har gjennomført dialogmøter og utarbeidet aktivitetsplaner for sykmeldte som ikke har arbeidsgiver. Bruk av tiltak overfor sykmeldte er kartlagt i saksmappegjennomgangen og gjennom statistikk i rapporteringen fra Arbeids- og velferdsdirektoratet til Arbeidsdepartementet.

For å vurdere mulige årsaker til at mange lokalkontor ikke gjennomfører dialogmøter ved seks måneders sykefravær, er det foretatt en kvantitativ sammenligning av lokalkontorenes gjennomføring av dialogmøter og kontorenes etableringstidspunkt, ressurser til sykefraværsoppfølging, organisering og oppfølging fra leder. Data om disse forholdene er innhentet gjennom en spørreundersøkelse til ledere for lokalkontor. Denne undersøkelsen har en svarprosent på 93,1. Intervju med ledere og veiledere ved lokale NAV-kontor er brukt til å belyse mulige årsaker til arbeids- og velferdsetatens manglende oppfølging av sykmeldte med behov for bistand. I spørreundersøkelsen til ledere er det også innhentet informasjon om rutiner for samhandling med lege og arbeidsgiver.

For å undersøke hvor lenge personer er sykmeldt, og om lengden varierer etter ulike kjennetegn ved personene, er det innhentet data over alle personer som 1. januar 2009 hadde vært sykmeldt i minst seks måneder. En brukerundersøkelse som ble utført på oppdrag fra Arbeids- og velferdsdirektoratet i 2008, er innhentet og analysert for å vurdere effekten av arbeids- og velferdsetatens bistand gjennom dialogmøter.

NAV Fylkenes og direktoratets styring er kartlagt ved analyse av sentrale styringsdokumenter, som mål- og disponeringsbrev, rapportering og referater fra styringsdialogmøter og fylkesdirektørmøter i 2008 og 2009. Det er også gjennomført intervjuer med fylkesledelsen i fem utvalgte fylker samt med representanter for direktoratet. NAV Fylkenes styring er i tillegg vurdert på grunnlag av spørreundersøkelsen til ledere ved lokale NAV-kontor.

For å undersøke i hvilken grad Arbeidsdepartementets styring og oppfølging sikrer høy kvalitet og formålseffektivitet i arbeids- og velferdsetatens oppfølging av sykmeldte, er det gjennomført dokumentanalyse av styringsdialogen i årene 2007 til 2009 og intervjuer med representanter for direktoratet og departementet. Evalueringer og utredninger som har vært foretatt på oppdrag fra Arbeidsdepartementet i perioden 2007 til 2010, er gjennomgått med henblikk på å vurdere den samlede resultatinformasjonen som departementet har hatt om arbeids- og velferdsetatens oppfølging av sykmeldte.

3 Oppsummering av funnene

3.1 Stort potensial for bedre samhandling mellom arbeids- og velferdsetaten og legene

Lite informasjon fra lege til arbeidsgiver og arbeids- og velferdsetaten

Statistikk fra elektroniske sykmeldinger innsendt til arbeids- og velferdsetaten i perioden oktober 2009 til januar 2010, viser at legen hadde skrevet en melding til arbeidsgiver i omtrent 20 prosent av tilfellene hvor en person hadde vært sykmeldt i mer enn tre måneder. Riksrevisjonen har i tillegg undersøkt informasjon fra lege i nesten 200 saker, og kun i et fåtall av disse ga legen informasjon til arbeidsgiver om hva slags oppgaver den sykmeldte kunne utføre, og hvordan det best kunne tilrettelegges for dette på arbeidsplassen. Undersøkelsen viser videre at legen svært sjeldent benytter muligheten til å be om

tilbakemelding fra arbeidsgiver om hvordan tilretteleggingen fungerer. Mangelfull informasjonsutveksling mellom lege og arbeidsgiver gjør det vanskelig å iverksette bedriftsinterne tiltak tidlig. I tillegg kommer at når bedriftsinterne tiltak ikke prøves ut, har arbeids- og velferdsetaten mindre mulighet for å iverksette arbeidsrettede tiltak tidlig for dem som har behov for det. Spesielt gjelder dette yrkesrettet attføring, der loven stiller krav om at bedriftsinterne tiltak skal være prøvd ut først.

I et flertall av de undersøkte sakene har arbeids- og velferdsetaten ved åtte ukers sykmelding ikke fått tilstrekkelig informasjon fra legen om hvorvidt medisinske grunner er til hinder for at aktivitet kan iverksettes. Statistikk fra elektroniske sykmeldinger viser at i 26 prosent av sakene har legen ikke gitt noen slike opplysninger til etaten i løpet av de åtte første ukene. I tillegg kommer at legen i bare 20 prosent av de undersøkte tilfellene gir informasjon til arbeids- og velferdsetaten som dokumenterer at legen vurderer om det foregår tilstrekkelig tilrettelegging på arbeidsplassen, eller om personen har behov for et nytt arbeid. Senere i sykmeldingsløpet foreligger det for en stor del av de sykmeldte heller ingen informasjon fra legen som klargjør om personen har behov for tiltak fra arbeids- og velferdsetaten. Når legen gir lite informasjon om den sykmeldte kan være i aktivitet eller har behov for bistand fra arbeids- og velferdsetaten, begrenser det etatens mulighet for å iverksette tiltak tidlig for sykmeldte.

Arbeids- og velferdsetaten innvilger unntak fra aktivitetskravet selv om informasjonsgrunlaget er mangelfullt

Undersøkelsen viser at arbeids- og velferdsetaten innvilget unntak fra aktivitet for personer som forble 100 prosent sykmeldt ut over åtte uker, selv om det bare i et fåtall av sakene var tilstrekkelig dokumentert at den sykmeldte ikke kunne være i aktivitet. Eksempler på aktivitet er graderte sykepenger, aktiv sykmelding, arbeidsrelaterte tiltak eller reisetilskudd. Undersøkelsen viser videre at det ved behandling av like saker er svært ulik forståelse blant etatens veiledere om hva som er en tilstrekkelig begrunnelse for at det skal gis unntak fra aktivitet ved åtte ukers sykmelding. Intervju med veiledere og ledere ved lokalkontorene viser at prioritering av andre oppgaver og mangel på effektive måter for å be om bedre informasjon fra legen på har medvirket til at legens innstilling godtas selv om den ikke tilfredsstillende lovens krav. Når arbeids- og velferdsetaten innvilger unntak fra aktivitetskravet selv om dokumentasjonen fra legen er utilstrekkelig,

ivaretar ikke etaten sitt ansvar for å kontrollere at vilkåret for utbetaling av sykepenger er oppfylt. En konsekvens av manglende vurdering av aktivitetskravet er at sykmeldte som kunne vært delvis i arbeid eller aktivitet, ikke får denne muligheten.

Direktoratet opplyser i intervju at det ikke har gjort kartlegginger eller kvalitetskontroller av arbeids- og velferdsetatens vurdering av aktivitetskravet ved åtte uker, til tross for at direktoratet kjenner til at lokalkontorene i praksis nedprioriterer å etterspørre informasjon fra legen. Verken direktoratet eller NAV Fylkene har grepet inn mot en etablert praksis som er i strid med lovens krav til dokumentasjon. Undersøkelsen viser videre at få lokalkontorarbeidere systematisk for å påvirke legenes bruk av gradert sykmelding. Bruken av gradert sykmelding har heller ikke vært fulgt opp av Arbeids- og velferdsdirektoratet eller av Arbeidsdepartementet, til tross for den politiske målsettingen om at gradert sykmelding skal være en hovedregel ved åtte ukers sykefravær.

Arbeids- og velferdsetaten gjør lite for å bedre samhandlingen med legene

Undersøkelsen viser at mange NAV-kontor avholder faste legemøter hvor sykefraværsoppfølging og sykmeldingspraksis er hovedtema. Selv om mange kontor har avholdt slike møter, har kun 15 prosent av kontorene lagt fram statistikk om legenes bruk av gradert sykmelding i disse møtene. Videre har få kontor foretatt en systematisk kartlegging av i hvilken grad den informasjon kontoret får fra legen, har god nok kvalitet.

Selv om svært mange veiledere og ledere i undersøkelsen opplever at informasjonen fra lege er mangelfull, benytter ikke arbeids- og velferdsetaten seg av sanksjonsmuligheten etaten har overfor leger som gjentatte ganger unnlater å følge sykmeldingsreglene, slik departementet forutsatte da folketrygdloven ble endret i 2004. Lederne ved de besøkte kontorene oppgir at det etter deres oppfatning er et for kraftig virkemiddel å frata legen retten til å sykmelde.

Arbeids- og velferdsdirektoratet har i perioden 2007 til 2010 gjennomført flere tiltak for å bedre arbeids- og velferdsetatens samhandling med legen, blant annet innføring av ny sykmeldingsblankett. Undersøkelsen viser imidlertid at direktoratet mottar lite rapportering om, og har hatt liten oppfølging av, hvordan NAV-kontorene faktisk samhandler med legen. Direktoratet har formidlet til NAV Fylkene at saksbehandlere skal etterspørre mer informasjon hvis funksjonsevne

ikke er grundig nok beskrevet av legen, men undersøkelsen viser at lokalkontorene gjør lite når informasjonen fra lege er mangelfull. Dette viser at NAV Fylkene og direktoratet har hatt en for svak oppfølging av arbeids- og velferdsetatens samhandling med lege.

Undersøkelsen viser videre at heller ikke departementet har fulgt opp at samhandlingen mellom arbeids- og velferdsetaten og legen fungerer som forutsatt. Departementet har ikke fulgt opp at ny sykmeldingsblankett i praksis har gitt bedre informasjon til arbeids- og velferdsetaten og arbeidsgiver om sykmeldtes muligheter for aktivitet. Departementet opplyser imidlertid at det har fått etablert en forskrift som krever elektronisk innsending av sykmelding, og at økt bruk av elektronisk sykmelding vil gjøre det lettere å vurdere innholdet i sykmeldingen. Departementet opplyser videre at det har satt i gang en evaluering av den nye sykmeldingsblanketten.

Arbeidsdepartementet uttaler i svarbrevet til Riksrevisjonen at vedlagte rapport gir inntrykk av at arbeids- og velferdsetaten har et betydelig ansvar også for legenes og arbeidsgivernes oppgaveutførelse.

3.2 Stort potensial for bedre samhandling mellom arbeidsgiver og arbeids- og velferdsetaten

Undersøkelsen viser at for majoriteten av dem som er sykmeldt i mer enn tre måneder, har arbeids- og velferdsetaten lite eller ingen informasjon om eventuell tilrettelegging på arbeidsplassen eller om det er behov for tiltak fra etaten. Undersøkelsen viser videre at arbeids- og velferdsetaten sjelden tar kontakt med arbeidsgiver i de sakene hvor mottatt oppfølgingsplan eller referat fra dialogmøte 1 ikke gir nok informasjon til at etaten kan vurdere om den sykmeldte følges opp på en hensiktsmessig måte på arbeidsplassen. I 2009 mottok arbeids- og velferdsetaten oppfølgingsplan for 60 prosent av dem som hadde vært sykmeldt i mer enn tolv uker, og melding om at dialogmøte var gjennomført på arbeidsplassen, i under ti prosent av de sykefraværs-tilfellene hvor et slikt møte var aktuelt. Et klart flertall av veilederne mener at majoriteten av oppfølgingsplanene og referatene fra dialogmøter i regi av arbeidsgiver ikke gir tilstrekkelig informasjon til at de kan vurdere om oppfølging fra arbeids- og velferdsetaten er aktuelt. 65 prosent av veilederne oppgir at de har vurdert om tiltak fra arbeids- og velferdsetaten er aktuelt, i halvparten eller færre av de innsendte planene de har

mottatt fra arbeidsgiver. Bare 19 prosent av veilederne oppgir at de gjør en slik vurdering for alle eller nesten alle planene de mottar. Når NAVs lokalkontor i liten grad arbeider systematisk for å få inn og vurdere informasjon fra arbeidsgiver der den er mangelfull, bidrar dette til at arbeids- og velferdsetaten for mange sykmeldte ikke får avklart om det er behov for tiltak. Dette svekker igjen grunnlaget for å iverksette tiltak tidlig for dem som har behov for dette.

3.3 Arbeidsrelaterte tiltak iverksettes sent

I perioden 2007 til 2009 har arbeids- og velferdsetaten økt tiltaksbruken overfor sykmeldte ved avklarings-, oppfølgings- og rehabiliteringstiltak. En evaluering foretatt av Samfunns- og næringslivsforskning (SNF) viser imidlertid at disse tiltakene settes i gang sent i sykepengeperioden. Andelen graderte sykmeldinger har ligget stabilt på rundt 17 og 18 prosent av alle sykefraværs-tilfeller siden 2004. Selv om det i mange år har vært et mål at andelen sykmeldte som starter opp med yrkesrettet attføring, skal være på to prosent, har denne andelen ligget stabilt på i overkant av én prosent i årene 2004–2009. Det kan konstateres at arbeids- og velferdsetaten bare i liten grad har greid å øke andelen personer som starter opp attføring i sykmeldingsperioden, til tross for at sammenslåingen av trygdekantor og arbeidskontor har gitt nye organisatoriske muligheter for tidlig å identifisere sykmeldte med behov for attføring. Arbeidsdepartementet oppgir at direktoratets rapportering om oppstart av yrkesrettet attføring i sykepengeperioden er nyttig, men departementet mener det er usikkert hva som er et fornuftig mål for denne indikatoren. Ifølge departementet er det ofte slik at sykmeldte trenger noe annet enn arbeidsrettede tiltak.

Arbeids- og velferdsetaten har etablert en praksis som i hovedsak går ut på å utrede om tiltak er hensiktsmessig, når lege eller arbeidsgiver signaliserer behov for bistand fra arbeids- og velferdsetaten. Undersøkelsen viser at lege og arbeidsgiver bare for en liten andel av de sykmeldte signaliserer behov for bistand fra etaten. I løpet av de første fire månedene av sykmeldingsperioden signaliserer legen behov for bistand fra arbeids- og velferdsetaten for kun 13 prosent av de langtidssykmeldte. Ifølge veiledere i etaten har en stor andel av behandlere og arbeidsgivere begrenset kjennskap til arbeids- og velferdsetatens tiltak for sykmeldte. Dette kan være en årsak til at lege og arbeidsgiver i liten grad uttrykker behov for bistand fra etaten.

Arbeids- og velferdsdirektoratet opplyser i intervju at det ikke er fornøyd med tiltaksintensiteten overfor sykmeldte, men at det mangler styringsdata for å følge opp målet om "kortere ventetid fra sykmelding til iverksettelse av nødvendige virkemidler". Oppfølging av om NAV Fylkene når dette målet, har derfor ikke vært mulig. Departementet opplyser at det først vil være aktuelt å følge dette opp nærmere når det kommer fram informasjon om at mange sykmeldte som burde hatt tiltak, ikke får det. Til nå har ikke departementet sett noen grunn til å følge opp arbeids- og velferdsetatens praksis for å iverksette tiltak, eller målet om kort tid fra sykmelding til iverksetting av tiltak.

3.4 Fortsatt mulighet for bedringer i gjennomføringen av dialogmøter

Arbeids- og velferdsetaten gjennomfører forholdsvis få dialogmøter

Undersøkelsen viser at arbeids- og velferdsetaten gjennomfører dialogmøte for kun halvparten av de langtidssykmeldte. I 2009 var det om lag 86 000 personer som passerte seks måneders sykmelding. Arbeids- og velferdsetaten avholdt i løpet av det samme året om lag 30 500 dialogmøter og ga omtrent like mange unntak. For om lag 28 prosent av tilfellene ble det verken gitt unntak eller avholdt dialogmøte. I 1. tertial 2010 økte andelen avholdte møter sammenlignet med 3. tertial 2009, men møtene avholdes fortsatt for under halvparten av dem som passerer et halvt års sykmelding. Bruken av unntak synes høy med tanke på at dette kun skal gis i de tilfellene hvor et møte åpenbart er unødvendig. Betydelige fylkesvise forskjeller i bruken av unntak fra dialogmøter tyder dessuten på at det ikke er etablert en enhetlig unntakspraksis i etaten. Når mange dialogmøter ikke avholdes, enten ved at unntak gis, eller fordi aktuelle sykmeldte ikke kalles inn, medfører dette svekket mulighet for arbeids- og velferdsetaten, arbeidsgiver og lege til å avklare den sykmeldtes situasjon og muligheter.

Undersøkelsen viser at en årsak til at mange lokalkontor har gjennomført få dialogmøter, er en nedprioritering av oppfølging av sykmeldte ved kontoret. En annen viktig årsak til varierende gjennomføring av dialogmøter er at ledelsen ved lokalkontoret ikke har etablert klare rutiner og stilt tydelige krav om gjennomføring av møtene, og at kontoret mangler oversikt over hvem som skal kalles inn til dialogmøte. Økt gjennomføring av dialogmøter ved seks måneders sykefravær har vært sentralt i Arbeids- og velferdsdirektoratets

og NAV Fylkenes styring og oppfølging av sykefraværsområdet. Undersøkelsen viser at til tross for at det er iverksatt tiltak for å øke gjennomføringen av møtene, er andelen gjennomførte møter fortsatt under lovens krav.

Undersøkelsen viser at få NAV Fylker rapporterer om konkrete tiltak for å øke gjennomføringen av møtene. Departementet har siden 2007 vært kjent med at arbeids- og velferdsetaten har gjennomført forholdsvis få dialogmøter ved seks måneders sykefravær. Til tross for at dette har vært et prioritert område i departementets oppfølging, er andelen gjennomførte møter vedvarende lav i forhold til folketrygdlovens krav. Det gjør at det kan stilles spørsmål ved om departementet godt nok har sikret seg at egnede tiltak er iverksatt for å øke andelen dialogmøter som gjennomføres.

Lege deltar i liten grad i dialogmøter i regi av arbeidsgivere og arbeids- og velferdsetaten

Dersom både arbeidsgiver og arbeidstaker, eller arbeidstaker alene, ønsker det, skal legen delta i dialogmøtet i regi av arbeidsgiver (dialogmøte 1) innen tolv ukers sykefravær. Undersøkelsen viser at svært få lokalkontor har en oversikt over behandlers deltakelse i dette dialogmøtet, og verken direktoratet eller departementet har satt i gang undersøkelser om bruken av lege i dialogmøte 1.

Arbeidsdepartementet hevder i svarbrevet til Riksrevisjonen at rapporten urettmessig kritiserer direktoratet og NAV-kontorene for ikke å følge opp legenes deltakelse i dialogmøte 1. Ifølge departementet er dialogmøte 1 hjemlet i arbeidsmiljøloven, og det er derfor ikke arbeids- og velferdsetatens ansvar å utarbeide unntaksregler og følge opp praktisering av disse. Departementet uttaler videre at arbeids- og velferdsetaten i utgangspunktet ikke skal delta i dialogmøte 1, og at arbeidsgiver er pålagt å sende skriftlig melding til arbeids- og velferdsetaten om møtet er avholdt, men ikke om hvem som deltok / ikke deltok i møtet, og med hvilken begrunnelse. Departementet har ikke stilt forventninger eller krav til arbeids- og velferdsetaten om løpende oversikt og statistikk over deltakelsen i dialogmøte 1.

Ifølge folketrygdloven skal lege eller annet helsepersonell delta i dialogmøte 2 hvis det er hensiktsmessig. Undersøkelsen viser at NAVs lokalkontor har ulik praksis for å innkalle legen til dette møtet. Omtrent 35 prosent av veilederne kaller inn legen i en fjerdedel eller færre av tilfellene, mens like mange veiledere kaller inn behandler alltid eller svært ofte. Et flertall av veilederne

oppgir at legen bør delta oftere, men at det ofte er vanskelig å finne et felles møtetidspunkt. I mange dialogmøter er en medisinsk vurdering nødvendig for å avgjøre hvilke muligheter som finnes for den sykmeldte. Når lege i mange tilfeller ikke deltar i dialogmøtene, er det derfor fare for at den sykmeldtes muligheter ikke blir godt nok belyst, og for at oppfølgingen av den sykmeldte ikke fører til ønskede resultater.

Usikkert om dialogmøte 2 bidrar til å redusere sykefraværet

Undersøkelsen viser at det er usikkert hvorvidt dialogmøtet ved seks måneders sykefravær bidrar til å redusere sykefraværet. Personer som har vært sykmeldt i 26 uker, forblir i stor grad sykmeldt ut sykepengeperioden, uavhengig av om de deltar på dialogmøtet eller ikke. I en undersøkelse blant sykmeldte gjennomført av arbeids- og velferdsetaten, oppgir 23 prosent av de spurte at mulighetene for å komme tilbake til jobb hadde økt som følge av møtet. Verken direktoratet eller NAV Fylkene synes å ha lagt vekt på om ledelsen ved lokalkontorene har hatt tilstrekkelig fokus på kvaliteten på disse møtene, noe som synes uheldig, ettersom det brukes store ressurser på å gjennomføre møtene.

Arbeidsdepartementet hevder i svarbrevet at det er enig i at det blant annet på bakgrunn av Riksrevisjonens analyser er grunnlag for å sette i gang undersøkelser om hvorvidt dialogmøter har den tilsiktede effekt på sykefraværet. Departementet viser til at regjeringen og partene i arbeidslivet legger til grunn at dialog rundt og oppmerksomhet om sykefravær er et av de mest sentrale virkemidlene for å redusere sykefraværet.

3.5 Mangelfull oppfølging av sykmeldte som ikke har arbeidsgiver

Om lag 20 prosent av dem som er sykmeldt i mer enn seks måneder, er uten arbeidsgiver eller har avsluttet et arbeidsforhold i løpet av sykdomsperioden. Undersøkelsen viser at kun ti prosent av sykmeldte uten arbeidsgiver får en aktivitetsplan innen tolv uker, noe som betyr at arbeids- og velferdsetaten utbetaler sykepenger til en stor andel av sykmeldte uten arbeidsgiver uten at vilkåret om aktivitetsplan er oppfylt.

Undersøkelsen viser at til tross for at dette er en gruppe arbeids- og velferdsetaten har et særskilt ansvar for, har få ledere ved lokalkontorene lagt vekt på å følge opp sykmeldte uten arbeidsgiver. I tillegg viser undersøkelsen at arbeids- og velferdsetaten har manglende systemer for å

fange opp personer som mister arbeidsgiver underveis i sykepengeperioden.

Arbeids- og velferdsdirektoratet opplyser i intervju at oppfølging av sykmeldte uten arbeidsgiver ikke har vært et tema i styringsdialogen mellom departementet og direktoratet i årene 2007 til 2010. Departementet oppgir at det ikke har hatt noen indikasjoner på at dette er en spesielt viktig gruppe ut fra en samlet vesentlighets- og risikovurdering av arbeids- og velferdsetatens oppgaveportefølje. Samtidig framkommer det i undersøkelsen at ca. en tredel av lederne ved lokalkontorene mener at målet om oppfølging av sykmeldte uten arbeidsgiver ikke er tilstrekkelig klargjort. Lederne opplever også at de får lite tilbakemelding fra NAV Fylkene om oppfølging av denne gruppen sykmeldte. I intervju med fylkesledelsen i fem fylker framkommer det at manglende statistikk om tiltaksbruk og oppfølging av sykmeldte uten arbeidsgiver medvirker til at disse områdene ikke følges opp. Det at denne gruppen ikke får god oppfølging, er uheldig ettersom personer som mister arbeidsgiver, har høyere risiko for å bli uføre enn dem som er i et ansettelsesforhold.

Arbeidsdepartementet uttaler i svarbrevet at det har merket seg at oppfølging av sykmeldte som mister arbeidsgiver, er en gruppe som har høy risiko for overgang til varige trygdeytelser. Departementet vil derfor prioritere denne gruppen særskilt framover.

3.6 Svak styring fra direktorat og departement

Undersøkelsen viser at da de nye reglene for oppfølging av sykmeldte ble innført i 2007, iverksatte Arbeids- og velferdsdirektoratet flere større tiltak for å sette arbeids- og velferdsetaten i stand til å øke oppfølgingen av sykmeldte. Det ble blant annet utarbeidet prinsipper for etatens oppfølging av sykmeldte, utviklet ny ikt-støtte og styringsstatistikk, og avholdt opplæring. Disse tiltakene har vært positive for etatens evne til å følge opp sykmeldte parallelt med gjennomføringen av NAV-reformen. Undersøkelsen viser at departementet har et stort informasjonstilfang om arbeids- og velferdsetatens oppfølging av sykmeldte, og at det har vært en tett dialog mellom departementet og direktoratet om implementering av de nye reglene for oppfølging av sykmeldte.

Undersøkelsen viser likevel at det i praksis ikke er vesentlige forbedringer i arbeids- og velferdsetatens oppfølging av sykmeldte, til tross for flere

år med stor oppmerksomhet fra myndighetene på dette området. Dette gjelder blant annet samhandlingen med lege og arbeidsgiver, iverksettelse av tiltak, og gjennomføring av dialogmøter. Undersøkelsen viser videre at direktoratet har lite oppfølging av målene om aktivitet ved åtte ukers sykefravær, kort tid fra starten på sykmeldingen til iverksettelse av nødvendige tiltak, og oppfølging av sykmeldte uten arbeidsgiver. Videre har NAV Fylkene hatt svak oppfølging av om lokalkontorene iverksetter tiltak tidlig og følger opp sykmeldte uten arbeidsgiver. Dette er uheldig fordi mangel på tidlig aktivitet for den sykmeldte øker sjansen for at vedkommende blir langvarig sykmeldt. Svak styring og oppfølging svekker grunnlaget for god oppfølging av den enkelte sykmeldte og målene på området.

Undersøkelsen viser at departementets styring i stor grad vektlegger arbeids- og velferdsetatens gjennomføring av dialogmøter ved seks måneders sykefravær og bruk av tiltakene avklaring, rehabilitering og oppfølging for sykmeldte. Departementet har i liten grad fulgt opp andre sentrale krav og mål for arbeids- og velferdsetatens oppfølging av sykmeldte. Departementet har ikke fulgt opp bruken av gradert sykmelding eller om aktive tiltak blir iverksatt tidlig i sykepengeperioden. Departementet har heller ikke hatt noen oppfølging av hvordan sykmeldte som mister arbeidsgiver, følges opp, selv om dette er en stor gruppe som har høy risiko for varig å havne utenfor arbeidslivet.

Arbeidsdepartementet hevder i svarbrevet at rapporten ikke trekker inn andre oppgaver som etaten skal ivareta, og ikke forholder seg til det samspill og nødvendige prioriteringer som må gjøres innenfor rammen av tilgjengelige ressurser, og at vurderingen av måloppnåelse og styring dermed blir ubalansert. Departementet mener videre at mangler ved oppfølgingen av sykmeldte er knyttet til et betydelig endringsomfang i en reformperiode, og at variasjoner i sykefraværet har sammensatte årsaker, der myndighetenes oppfølging er en blant flere forklaringsfaktorer. Videre uttaler departementet at det har vært en viktig utfordring å sikre at tilgjengelige ressurser blir disponert slik at de gir en høyest mulig samlet måloppnåelse. Selv om en større innsats på sykefraværsområdet isolert sett kunne ha gitt bedre resultater, ville dette ha forutsatt en nedprioritering av andre politisk viktige områder. Departementet påpeker at når en velger ut ett område for en omfattende dybdeundersøkelse, bør denne problematikken synliggjøres.

Departementet uttaler videre at bruk av gradert sykmelding og tidlig iverksettelse av aktive tiltak i sykmeldingsperioden er hjemlet i folketrygdloven. Departementet legger til grunn at det ikke bør være nødvendig å gjenta lovens bestemmelser i etatsstyringen overfor forvaltende organ, her arbeids- og velferdsetaten. Basert på risiko og vesentlighet har styringssignaler fra departementet vært rettet inn mot prioriterte områder som det har vært viktig å følge opp særskilt.

4 Riksrevisjonens bemerkninger

Selv om både lege og arbeidsgiver har lovpålagte oppgaver i sykefraværsoppfølgingen, har arbeids- og velferdsetaten et selvstendig ansvar for å sørge for at etaten får inn tilstrekkelig informasjon til å utføre oppfølgingsarbeidet på en god måte. Arbeids- og velferdsetaten mangler i mange tilfeller informasjon som gjør etaten i stand til å avklare om den sykmeldte kan være i aktivitet eller har behov for tiltak fra etaten det første halvåret av sykmeldingsperioden. Arbeids- og velferdsetaten godtar i de fleste tilfellene legens innstilling til unntak fra aktivitet ved åtte ukers sykmelding til tross for manglende dokumentasjon av at medisinske grunner er til hinder for aktivitet. Dette betyr etter Riksrevisjonens vurdering at arbeids- og velferdsetaten ikke ivaretar sitt ansvar for å kontrollere at kravet om aktivitet er oppfylt ved utbetaling av sykepenger.

Svært mange ledere og veiledere i arbeids- og velferdsetaten opplever at informasjonen fra lege er mangelfull. Etter Riksrevisjonens vurdering bør NAV-kontorene i større grad bruke de virkemidlene de har, for å påvirke legenes sykmeldingspraksis og for å få inn bedre informasjon fra legene. Samtidig stiller Riksrevisjonen spørsmål ved om NAV Fylkene og direktoratet burde hatt en tettere oppfølging av arbeids- og velferdsetatens samhandling med legene og i større grad ha bidratt til å legge til rette for at lokalkontorene har effektive virkemidler overfor leger som ikke gir den nødvendige informasjonen til etaten. Riksrevisjonen bemerker at svak samhandling mellom de sentrale aktørene i sykefraværsarbeidet svekker mulighetene for å identifisere personer med behov for tiltak fra etaten, og dermed også tidlig iverksettelse av tiltak for denne gruppen.

Arbeids- og velferdsetaten skal så tidlig som mulig iverksette målrettede og tilpassede tiltak for at den sykmeldte skal komme tilbake til arbeid. Etaten har i perioden 2007 til 2009 økt

bruken av avklarings-, oppfølgings- og rehabiliteringstiltak, men disse settes i gang sent i sykepengeperioden. Det kan konstateres at NAV bare i liten grad har greid å øke andelen personer som starter opp attføring i sykmeldingsperioden, og at andelen graderte sykmeldinger har ligget stabilt på rundt 17 og 18 prosent siden 2004. Riksrevisjonen stiller spørsmål ved om Arbeidsdepartementet i tilstrekkelig grad har fulgt opp Stortingets forutsetninger om aktivitet og tidlig iverksetting av tiltak.

En viktig intensjon med dialogmøtet i regi av arbeids- og velferdsetaten er å bidra til at langtids-sykmeldte kommer raskere tilbake i aktivitet eller arbeid. I 2009 ble det gjennomført dialogmøte for drøyt en tredjedel av dem som passerte seks måneders sykmelding. Undersøkelsen viser at personer som har vært sykmeldt i 26 uker, i stor grad forblir sykmeldt ut sykepengeperioden, uavhengig av om dialogmøte blir avholdt eller ikke. Etter Riksrevisjonens vurdering er det grunn til å stille spørsmål ved om møtet har den tilsiktede effekten.

Arbeidsdepartementet skriver i svarbrevet at rapporten urettmessig kritiserer NAV-kontorene og direktoratet for ikke å følge opp legenes deltakelse i dialogmøte i regi av arbeidsgiver. Riksrevisjonen vil bemerke at arbeids- og sosialkomiteen i forbindelse med endringer i arbeidsmiljøloven og folketrygdloven i 2007 ba regjeringen følge utviklingen av praksis nøye og, dersom det skulle vise seg nødvendig, foreslå regelverk som sikrer oppfølging i tråd med avtalen. Siden verken direktoratet eller NAV-kontorene har kartlagt legenes deltakelse i dialogmøte 1, stiller Riksrevisjonen spørsmål om Arbeidsdepartementet i tilstrekkelig grad har fulgt opp komiteens oppfordring om å følge utviklingen av praksis nøye, slik at ikke oppfølgingsarbeidet blir nedprioritert.

Ifølge folketrygdloven skal lege eller annet helsepersonell delta i dialogmøtet i regi av arbeids- og velferdsetaten (dialogmøte 2) hvis det er hensiktsmessig. Undersøkelsen viser at legene bør delta oftere i dette dialogmøtet enn de gjør i dag. Når lege ikke deltar i dialogmøtene, er det stor fare for at den sykmeldtes muligheter ikke blir godt nok belyst, samtidig som oppfølgingen av de sykmeldte ikke fører til ønskede resultater. Dette øker også risikoen for at langtidssykmeldte kommer senere tilbake i arbeid. Etter Riksrevisjonens vurdering bør Arbeidsdepartementet ta initiativ til å skaffe arbeids- og velferdsetaten

hjemmel til å pålegge behandlende lege å delta i disse møtene, siden legen er en nøkkelperson i oppfølgingen av sykmeldte.

Arbeids- og velferdsetaten skal senest ved tolv ukers sykmelding fatte et skriftlig vedtak som inneholder en plan for videre oppfølging for personer som ikke har arbeidsgiver. Undersøkelsen viser at kun ti prosent av de sykmeldte uten arbeidsgiver får en slik plan innen tolv uker. Dette betyr at oppfølgingen svikter for en gruppe personer som har stor risiko for å bli permanent utstøtt fra arbeidslivet. Verken ledere ved lokal-kontorene, NAV Fylke, Arbeids- og velferdsdirektoratet eller Arbeidsdepartementet har lagt vekt på å følge opp sykmeldte uten arbeidsgiver. Etter Riksrevisjonens vurdering har Arbeidsdepartementet i sin styring av arbeids- og velferdsetaten ikke i tilstrekkelig grad vektlagt det særskilte ansvaret etaten har overfor denne gruppen sykmeldte.

Arbeidsdepartementets styring og oppfølging skal baseres på en vurdering av risiko og vesentlighet. Undersøkelsen viser at departementets styring i stor grad vektlegger arbeids- og velferdsetatens gjennomføring av dialogmøter ved seks måneders sykefravær og bruk av avklarings-, oppfølgings- og rehabiliteringstiltak. Departementet har i liten grad fulgt opp andre sentrale krav og mål for arbeids- og velferdsetatens oppfølging av sykmeldte. Riksrevisjonen er enig med departementet i at det ikke er nødvendig å gjenta lovens bestemmelser i etatsstyringen, men dette fritar, etter Riksrevisjonens vurdering, ikke departementet fra ansvar for å følge opp at arbeids- og velferdsetaten ivaretar lovens krav på området. Det kan derfor etter Riksrevisjonens vurdering stilles spørsmål ved om departementet og direktoratet i sin styring i tilstrekkelig grad har lagt vekt på at lovpålagte oppgaver blir utført på en tilfredsstillende måte.

Etter Riksrevisjonens vurdering er oppfølgingen av sykmeldte en sentral og viktig del av arbeids- og velferdsetatens samlede oppgaveportefølje. Både for den enkelte og for samfunnet har det stor betydning å hindre langvarig fravær fra arbeidslivet. I sitt svarbrev framhever Arbeidsdepartementet at en høyere prioritering av sykefraværsområdet vil forutsette en nedprioritering av andre politisk viktige områder. Etter Riksrevisjonens vurdering er det tvilsomt om et slikt resonnement er forenelig med Stortingets vedtak og forutsetninger på området.

5 Arbeidsdepartementets svar

Saken har vært forelagt Arbeidsdepartementet, og statsråden har i brev av 23. november 2010 svart:

"Jeg viser til Riksrevisjonens brev av 3. november 2010 om Riksrevisjonens undersøkelser av Arbeids- og velferdsetatens oppfølging av sykmeldte. Oppfølging av sykmeldte er et viktig tema, og gjennomgangen er et godt bidrag til å videreutvikle departementets styring og kontroll når det gjelder oppfølging av sykmeldte.

Riksrevisjonen har gitt en grundig beskrivelse av oppfølgingen av sykmeldte. Parallelt med Riksrevisjonens arbeid har oppfølgingen av sykmeldte vært under vurdering i regi av Arbeidsdepartementet. Regjeringen har på denne bakgrunn allerede tatt initiativ til å gjennomføre tiltak som i stor grad møter Riksrevisjonens bemerkninger. Tiltakene som er og vil bli satt i verk er forankret gjennom dialog med arbeidslivets parter innenfor rammen av en ny IA-avtale. Dette gir etter min vurdering et godt grunnlag for at vi sammen skal lykkes med nå målene om et mer inkluderende arbeidsliv, blant annet gjennom en styrket oppfølging av sykmeldte. Det er bred enighet om at det viktigste oppfølgingsarbeidet skjer på den enkelte arbeidsplass.

Som forberedelse til forhandlingene om ny IA-avtale ble det høsten 2009 nedsatt en part-sammensatt arbeidsgruppe. Gruppen skulle oppsummere erfaringene med IA-avtalen og klargjøre og drøfte sentrale premisser for det videre IA-samarbeidet. Arbeidsgruppen har i sin rapport 13. oktober 2009 gjort rede for en rekke vurderinger, herunder av sykefraværet og sykefraværsoppfølgingen.

I forbindelse med IA-forhandlingene ble det også nedsatt en ekspertgruppe som skulle vurdere mulige administrative tiltak og komme med forslag til endringer i regelverk og administrative oppfølgingssystemer for å bidra til å redusere sykefraværet. Ekspertgruppen ga i sin rapport av 1. februar 2010 en beskrivelse og vurdering av dagens system for oppfølging av sykmeldte, og gruppen foreslo en rekke endringer. Ekspertgruppen foreslo at gradert sykmelding burde være hovedregelen etter åtte ukers sykmelding. I tillegg foreslo ekspertgruppen en rekke administrative tiltak, herunder tiltak for å bedre samhandlingen mellom sykmeldere og Arbeids- og velferdsetaten.

Regjeringen og partene i arbeidslivet undertegnet 24. februar 2010 ny IA-avtale og protokoll. Avtaledokumentene viser at det er enighet om å gjennomføre tiltak overfor legene, sikre tidligere innsats overfor sykmeldte, bedre tilrettelegging fra arbeidsgiveres side og medvirkning fra arbeidstakere. I protokollen beskrives tiltak overfor sykmelder og forslag til fremskynding av stoppunktene i sykefraværsoppfølgingen.

Som en direkte oppfølging av enigheten i ny IA-avtale og protokoll av 24. februar 2010 sendte Arbeidsdepartementet 1. juli 2010 ut forslag til endringer i arbeidsmiljøloven og folketrygdloven. Det har vært gjennomført høring av disse forslagene, og departementet arbeider nå med den videre oppfølgingen av forslagene.

I oppfølgingen av sykmeldte er det viktig å komme tidlig i gang for de som har behov for det. I tråd med Riksrevisjonens bemerkninger er det behov for økt fokus i Arbeids- og velferdsetaten på hva som skal skje tidlig i sykefraværsoppfølgingen. Det er viktig at etaten iverksetter konkret oppfølging i tilfeller hvor det er nødvendig med tidlig inngripen og iverksetting av tiltak. Like viktig er det å sørge for at arbeidsgiver oppfyller sine plikter i henhold til arbeidsmiljøloven. Etaten må derfor være varsom med å gå inn tidlig og overta arbeidsgivers ansvar. Tidlig inngripen i sykmeldingsperioden bør derfor være basert på tilbakemelding fra arbeidsgiver, arbeidstaker eller sykmelder.

I tilknytning til det pågående arbeidet med endringer i arbeidsmiljøloven og folketrygdloven, vil det iverksettes tiltak overfor Arbeids- og velferdsetaten for å bedre oppfølgingen av aktivitetskravet ved åtte ukers sykmelding og av arbeidstakere uten arbeidsgivere. Det er i statsbudsjettet for 2011 foreslått å sette av midler til Arbeids- og velferdsetaten for i større grad å følge opp sykmeldte som trenger oppfølging tidlig i sykmeldingsperioden.

Departementets styring av Arbeids- og velferdsetatens oppfølging av sykmeldte må særlig være rettet mot de deler av sykefraværsoppfølgingen som etaten har mulighet for å påvirke gjennom sin innsats. Det må derfor settes fokus på etatens måloppnåelse i forhold til gjennomføring av dialogmøte 2.

Riksrevisjonen vurderer at det er grunn til å stille spørsmål ved om dialogmøte 2 har den tilsiktede effekt, da personer som har vært sykmeldt i 26

uker i stor grad forblir sykmeldt ut sykepengeperioden. Det er grunn til å presisere at dialogmøte 2 skal fokusere på resultatene av bedriftsinterne tiltak og behov for nye tiltak på arbeidsplassen eller eksternt. Blant dem som forblir sykmeldte, vil det alltid være noen som går inn i bedriftseksterne tiltak som avklaringstiltak eller arbeidsrettet rehabilitering. Dette kan være både relevante og riktige aktiviteter dersom bedriftsinterne tiltak ikke har ført fram.

Jeg oppfatter at det er bred enighet om at dialog med sykmeldte er hensiktsmessige tiltak for å få dem tilbake i arbeid eller i arbeidsrettet aktivitet.

Riksrevisjonen bemerker at dialogen med sykmeldere kan bli bedre, og at det i for liten grad har vært satt fokus på oppfølging fra sykmelder i sykefraværsoppfølgingen. Jeg er enig i at dialog med sykmelder er viktig i oppfølgingen av sykmeldte. Gjennom endringer i sykemeldingsblanketten høsten 2009 er det i større grad lagt vekt på dialog mellom sykemeldt, arbeidsgiver og sykmelder (fastlegen). Arbeidsdepartementet har satt i gang en evaluering for å få mer informasjon om denne dialogen, herunder ordningen med avventende sykmelding.

Regjeringen og partene i arbeidslivet er enige om å sette i verk tiltak for å bedre dialogen mellom Arbeids- og velferdsetaten og sykmeldere. Dette omfatter et system med faglige veiledere for sykmeldere med større fokus på bruk av gradert sykmelding, systematiske tilbakemeldinger til sykmelder og obligatorisk opplæring av sykmeldere. Regjeringen har foreslått å sette av midler til oppfølging av disse tiltakene i statsbudsjettet for 2011.

Riksrevisjonen stiller spørsmål ved om Arbeidsdepartementet i tilstrekkelig grad har fulgt opp at legene faktisk deltar i dialogmøtene, og anfører at det bør innføres en lovhjemmel for å sikre at sykmeldere deltar i dialogmøtene. Jeg viser til at spørsmål knyttet til dialogen mellom Arbeids- og velferdsetaten og sykmelder, herunder bruk av sanksjoner overfor sykmeldere som ikke følger opp i henhold til gjeldende regelverk, vurderes i forbindelse med forslagene til endringer i arbeidsmiljøloven og folketrygdloven.

Arbeids- og velferdsetaten har ansvar for at tiltak blir iverksatt og gjennomført på en best mulig måte, i tråd med lovbestemte krav og styrings signaler fra departementet. Jeg vil samtidig peke på at det er mange og sammensatte årsaker til

utviklingen i sykefraværet. Oppfølging av sykmeldte er et viktig bidrag i arbeidet med å få sykmeldte raskere tilbake i arbeid eller inn i arbeidsrettede tiltak. Arbeids- og velferdsetaten har et viktig ansvar i denne sammenheng, men Arbeids- og velferdsetatens innsats må ses i sammenheng med andre aktørers roller og ansvar. Arbeidsgiver har et betydelig ansvar tidlig i sykemeldingsperioden sammen med den sykmeldte.

Mangler ved oppfølgingen av sykmeldte kan ha sammenheng med at etaten har vært gjennom en krevende reformperiode. Det sentrale i denne perioden har blant annet vært etablering av NAV-kontorer og forvaltningsenheter. I tillegg kommer en betydelig innsats for å bygge ned restanser slik at mottakere av ytelser får rett ytelse til rett tid, innføring av ny arbeidsmetodikk knyttet til arbeidsavklaringspenger og forberedelser til pensjonsreformen. Det har også vært arbeidet med tiltak for å heve kvaliteten i saksbehandlingen i etaten. En tidvis økt saksmengde innen sykefraværsområdet som følge av økt sykefravær har komplisert arbeidet med oppfølging av sykmeldte.

Avslutningsvis er det grunn til å understreke at etatens oppfølgingsarbeid er bedret, herunder at det er avholdt flere dialogmøter med sykmeldte i 2010 enn på samme tid i 2009."

6 Riksrevisjonens uttalelse

Stortinget har gjennom flere år understreket at det er viktig å sette inn aktive tiltak tidlig i sykemeldingsperioden. Etter Riksrevisjonens vurdering må arbeids- og velferdsetaten derfor tidlig identifisere personer som har behov for slike tiltak. Både etaten, lege og arbeidsgiver har lovpålagte oppgaver i denne sammenhengen.

Arbeidsdepartementet opplyser i sitt svar at oppfølging av sykmeldte er et viktig tema, og at Riksrevisjonens undersøkelse er et godt bidrag til å videreutvikle departementets styring og kontroll på området. Departementet framhever at regjeringen har tatt initiativ til å gjennomføre tiltak som i stor grad møter Riksrevisjonens bemerkninger. Riksrevisjonen merker seg at tiltakene som er og vil bli satt i verk, er forankret gjennom dialog med arbeidslivets parter innenfor rammen av en ny IA-avtale. Departementet arbeider nå med forslag til endringer i arbeidsmiljøloven og folketrygdloven. Riksrevisjonen merker seg videre at departementet i forbindelse

med forslagene til endringer i arbeidsmiljøloven og folketrygdloven vurderer ulike spørsmål knyttet til sykmelders deltakelse i dialogmøtene, herunder bruk av sanksjoner.

Riksrevisjonen er enig med Arbeidsdepartementet i at arbeidsgiver og lege har en viktig rolle i sykefraværsoppfølgingen. Undersøkelsen viser imidlertid at arbeids- og velferdsetaten i mange tilfeller ikke mottar den informasjonen som er nødvendig for å iverksette hensiktsmessige tiltak tidlig i sykmeldingsperioden. Etter Riksrevisjonens vurdering har etaten et ansvar for at oppfølgingsarbeidet er basert på tilstrekkelig informasjon.

Et viktig formål med dialogmøtet i regi av NAV (dialogmøte 2) er å bidra til at langtidssykmeldte kommer raskere tilbake til aktivitet eller arbeid. Departementet opplyser at det er avholdt flere dialogmøter med sykmeldte i 2010 enn på samme tid i 2009. Riksrevisjonens undersøkelse viser at det i 2009 ikke ble gjennomført dialogmøte for nærmere to tredeler av dem som har vært sykmeldt i mer enn seks måneder. Riksrevisjonen mener at det er nødvendig å forbedre arbeids- og velferdsetatens innsats for å sikre at dialogmøtene gjennomføres slik det er forutsatt i folketrygdloven.

Departementet viser til at ekspertgruppen i sin rapport til departementet foreslo at gradert sykmelding bør være hovedregel etter åtte ukers sykmelding. Andelen med gradert sykmelding har ligget stabilt på 17–18 prosent siden 2004, da kravet om aktivitet og aktivitetsorienterte tiltak ble styrket ved endringer i folketrygdloven. Det synes derfor etter Riksrevisjonens vurdering å være en betydelig utfordring for etaten å øke andelen graderte sykmeldinger. Dette stiller også vesentlige krav til andre aktører med ansvar for oppfølging av sykmeldte. Det vil også kreve at

departementet og direktoratet mer aktivt følger opp legene, som har en nøkkelrolle i oppfølgingsarbeidet.

Om lag 20 prosent av dem som forblir sykmeldt i mer enn seks måneder, har enten avsluttet et arbeidsforhold i løpet av sykepengeperioden eller er ikke registrert med arbeidsgiver i arbeidstakerregisteret. Arbeids- og velferdsetaten har et særskilt ansvar for å følge opp personer som ikke har arbeidsgiver, blant annet ved å utarbeide en plan for den videre oppfølgingen. Undersøkelsen viser imidlertid at kun ti prosent mottar en slik plan. Arbeidsdepartementet viser til at det skal settes i verk tiltak for å bedre oppfølgingen av sykmeldte uten arbeidsgiver. Riksrevisjonen vil framheve at det er særlig viktig at etaten har gode systemer for å fange opp gruppen som mister arbeidsgiver i løpet av sykepengeperioden. Dette er en gruppe som etter Riksrevisjonens vurdering har stor risiko for å bli permanent utstøtt fra arbeidslivet.

Etter Riksrevisjonens vurdering viser undersøkelsen at forventningene til arbeids- og velferdsetaten ikke er innfridd når det gjelder viktige oppgaver knyttet til oppfølging av sykmeldte. Både for den enkelte og for samfunnet har det stor betydning å hindre langvarig fravær fra arbeidslivet. Arbeidet med oppfølging av sykmeldte må derfor ha høy prioritet både i etaten og i departementet. Etter Riksrevisjonens vurdering bør departementet og direktoratet i større grad forvise seg om at NAV-kontorenes oppfølging er innrettet mot tidlig å fange opp sykmeldte med behov for bistand, at oppfølgingsarbeidet ivaretar krav fastsatt i lov, og for øvrig er i tråd med Stortingets intensjoner for arbeidet.

Saken sendes Stortinget.

Vedtatt i Riksrevisjonens møte 8. desember 2010

Jørgen Kosmo

Arve Lønnum

Martin Engeset

Per Jordal

Björg Selås

Rapport: Arbeids- og velferdsetatens oppfølging av sykmeldte

Vedlegg til Dokument 3:5 (2010–2011)

Innhold

1	Innledning	23	5.3	Arbeids- og velferdsetatens praksis for å vurdere oppfølgingsplanene og sikre god informasjon fra arbeidsgivere	41
1.1	Bakgrunn	23	5.4	Gjennomføring av dialogmøter ved seks måneders sykefravær (dialogmøte 2)	42
1.2	Formål og problemstillinger	25	5.5	Årsaker til at andelen gjennomførte dialogmøter varierer mellom lokalkontor	44
2	Metodisk opplegg og gjennomføring	26	5.6	Overgang til jobb for personer som har deltatt på dialogmøte 2	46
2.1	Arbeids- og velferdsetatens arbeid med å identifisere sykmeldte med behov for tidlig oppfølging og tiltak	26	5.7	Iverksetting av tiltak for sykmeldte	47
2.2	Mulige årsaker til manglende oppfølging av sykmeldte med behov for tidlig bistand	27	5.8	Oppfølging av sykmeldte uten arbeidsgiver	50
2.3	Effekten av arbeids- og velferdsetatens bistand gjennom dialogmøter	27	5.9	Vurderinger	51
2.4	NAV Fylkenes og Arbeids- og velferdsdirektoratets styring og oppfølging av underliggende enheter	27	6	Direktoratets og fylkeskontorenes styring og oppfølging	55
2.5	Arbeidsdepartementets styring og oppfølging av arbeids- og velferdsetaten	27	6.1	Arbeids- og velferdsdirektoratets styring av etatens oppfølging av sykmeldte	55
3	Revisjonskriterier	28	6.2	NAV Fylkenes styring av lokalkontorenes oppfølging av sykmeldte	58
3.1	Krav til leges, arbeidsgivers og arbeids- og velferdsetatens oppfølging av sykmeldte	28	6.3	Vurderinger	60
3.2	Krav til intern styring og kontroll	31	7	Arbeidsdepartementets styring og oppfølging	61
3.3	Krav til departementenes etatsstyring	32	7.1	Arbeidsdepartementets styrings-signaler til arbeids- og velferdsetaten om oppfølging av sykmeldte	61
4	Hvordan er informasjonen fra lege og arbeidsgiver om sykmeldtes bistandsbehov?	33	7.2	Resultatinformasjon til departementet om arbeids- og velferdsetatens oppfølging av sykmeldte	61
4.1	Informasjon fra lege til arbeidsgiver	33	7.3	Departementets resultatoppfølging	63
4.2	Informasjon fra lege til arbeids- og velferdsetaten	33	7.4	Vurderinger	65
4.3	Mottatte oppfølgingsplaner og meldinger om dialogmøte i regi av arbeidsgiver	35	8	Samlede vurderinger	67
4.4	Kvaliteten i oppfølgingsplanene fra arbeidsgiver	36	8.1	Arbeids- og velferdsetaten arbeider ikke tilstrekkelig systematisk for å få sykmeldte i aktivitet tidlig i sykmeldingsperioden	67
4.5	Vurderinger	37	8.2	Arbeidsrelaterte tiltak iverksettes sent	67
5	Hvordan følger NAV-kontorene opp sykmeldte?	39	8.3	Arbeids- og velferdsetaten avholder dialogmøte for et mindretall av de langtidssykmeldte, og effekten av møtene er usikker	68
5.1	Unntak fra aktivitetskravet ved åtte ukers sykmelding	39			
5.2	Lokalkontorenes informasjon og veiledning til legene	40			

8.4	Sykmeldte uten arbeidsgiver blir ikke fulgt opp til tross for at dette er en utsatt gruppe	69
8.5	Arbeids- og velferdsetaten har betydelige utfordringer i samhandlingen med lege og arbeidsgiver	69
8.6	Flere sentrale lovkrav i sykefraværsoppfølgingen er ikke fulgt opp av direktoratet og departementet	69
9	Referanseliste	71
	Vedlegg: Variasjon i gjennomføring av dialogmøte 2	73

Tabelloversikt

Tabell 1	Informasjon fra legen til arbeids- og velferdsetaten i ulike perioder i sykmeldingsforløpet. Prosent	35
Tabell 2	Andel av oppfølgingsplanene/referatene fra dialogmøte 1 som ifølge veilederne gir tilstrekkelig informasjon til å vurdere om oppfølging fra arbeids- og velferdsetaten er aktuelt	37
Tabell 3	Veilederes vurdering av unntak fra aktivitetskravet. Prosent	39
Tabell 4	Veilederes anslag på andelen av oppfølgingsplaner de vurderer	41
Tabell 5	Veilederes svar på spørsmålet: Hvor ofte tar du kontakt med arbeidsgiver når mottatt oppfølgingsplan og evt. referat fra dialogmøte 1...	42
Tabell 6	Veilederes svar på spørsmål om innkalling og gjennomføring av dialogmøte 2. Prosent	45
Tabell 7	Leders fokus på dialogmøte 2 og faktisk gjennomføring av møtene	45
Tabell 8	Andel av langtidssykmeldte som har fått ulike tiltak og sykmeldingsformer	49
Tabell 9	Ledere for lokale NAV-kontors svar på i hvilken grad kontoret i 2009 har fått tilbakemelding fra fylkesledelsen på ulike mål. Prosent	58
Tabell 10	Grad av virksomhetsorganisering blant kontor med mer enn fire statlige årsverk 1. halvår 2009	73
Tabell 11	Sammenhengen mellom spesialisering og gjennomførte dialogmøter	73

Tabell 12	Sammenhengen mellom spesialisering og gjennomførte dialogmøter for kontor med mer enn fire statlig ansatte	73
Tabell 13	Sammenhengen mellom når kontoret ble opprettet, og andelen gjennomførte dialogmøter 1. halvår 2009	74

Figuroversikt

Figur 1	Utviklingen i totalt sykefravær, legemeldt sykefravær og egenmeldt sykefravær i perioden 4. kvartal 2000–2009. Prosent	24
Figur 2	Statens årlige utgifter til sykepenger. Millioner kroner	24
Figur 3	Modell for oppfølging av sykmeldte	28
Figur 4	Veilederes vurdering av kvaliteten på informasjonen fra legen	34
Figur 5	Registrerte oppfølgingsplaner fra arbeidsgiver som andel av de planene som skulle vært sendt inn	35
Figur 6	Registrerte meldinger om dialogmøter i regi av arbeidsgiver. Antall og prosent	36
Figur 7	Dialogmøter i regi av arbeids- og velferdsetaten	43
Figur 8	Andel gjennomførte dialogmøte 2 innen seks måneder, 3. tertial 2009	43
Figur 9	Gjennomførte dialogmøter per årsverk til sykefraværsoppfølging per måned, 1. halvår 2009	44
Figur 10	Sykefraværets varighet for personer som har deltatt, og personer som ikke har deltatt, på dialogmøte 2	46
Figur 11	Bruk av gradert og aktiv sykmelding 2003–2009	47
Figur 12	Utviklingen i andel sykmeldte som startet opp yrkesrettet attføring i sykepengeperioden, av alle avsluttede sykepengetilfeller	48
Figur 13	Utviklingen i andelen sykmeldte uten arbeidsgiver som får aktivitetsplan fra arbeids- og velferdsetaten i løpet av tolv uker	50
Figur 14	Sykefraværets varighet for personer som har arbeidsgiver, og personer som ikke har arbeidsgiver	51

1 Innledning

1.1 Bakgrunn

En sentral begrunnelse for opprettelsen av NAV var å få flere i arbeid og aktivitet og færre på stønad. Reformen ble sett på som "et avgjørende grep for å få til raskere innsats av aktive tiltak".¹ Ifølge arbeids- og sosialkomiteen i Stortinget sin innstilling fra 2007 blir oppfølging og attføring i mange tilfeller satt i verk for sent i prosessen og er for lite koordinert.² Videre har komiteen uttalt at sannsynligheten for å støtes ut av arbeidslivet, og oppleve lengre perioder med trygd som inntektssikring, øker ved langvarig sykefravær. Det er derfor svært viktig å fortsette innsatsen for å redusere sykefraværet.³

De viktigste virkemidlene arbeids- og velferdsetaten har for å få sykmeldte i jobb, er å stimulere arbeidsgivere til å tilrettelegge for sykmeldte, stille krav til at sykmeldte skal være i aktivitet, avholde dialogmøte og oppfølgingsamtale med sykmeldte og iverksette arbeidsrettede tiltak. Arbeids- og velferdsetaten er avhengig av en god samhandling med arbeidsgiver og lege for å få sykmeldte raskere tilbake i arbeid.

De lokale NAV-kontorene har hovedansvaret for oppfølgingen av den enkelte sykmeldte, herunder planlegging og gjennomføring av dialogmøte i regi av arbeids- og velferdsetaten (dialogmøte 2). Arbeidet utføres av veiledere ved kontorene. De fleste av disse veilederne har ansvaret for å følge opp også andre av NAVs brukere i tillegg til sykmeldte.

NAVs arbeidslivssentre⁴ og rådgivende leger har også en rolle i arbeids- og velferdsetatens sykefraværsoppfølging. Arbeidslivssentrene hovedoppgave er å støtte opp under arbeidet til IA-virksomheter som har samarbeidsavtale, og skal hovedsakelig bidra til at sykmeldte kommer

raskere tilbake i arbeid gjennom systemrettet veiledning og bistand. Videre skal sentrene bidra i etatens øvrige sykefraværsoppfølging, herunder i noen tilfeller også i dialogmøter. De rådgivende legene har som oppgave å ivareta dialog med og gi opplæring/kurs til leger og andre sykmeldende behandlere, de skal gi rådgivning til veilederne på NAV-kontorene på generelt nivå og i enkeltsaker, og de skal gi opplæring internt i etaten.

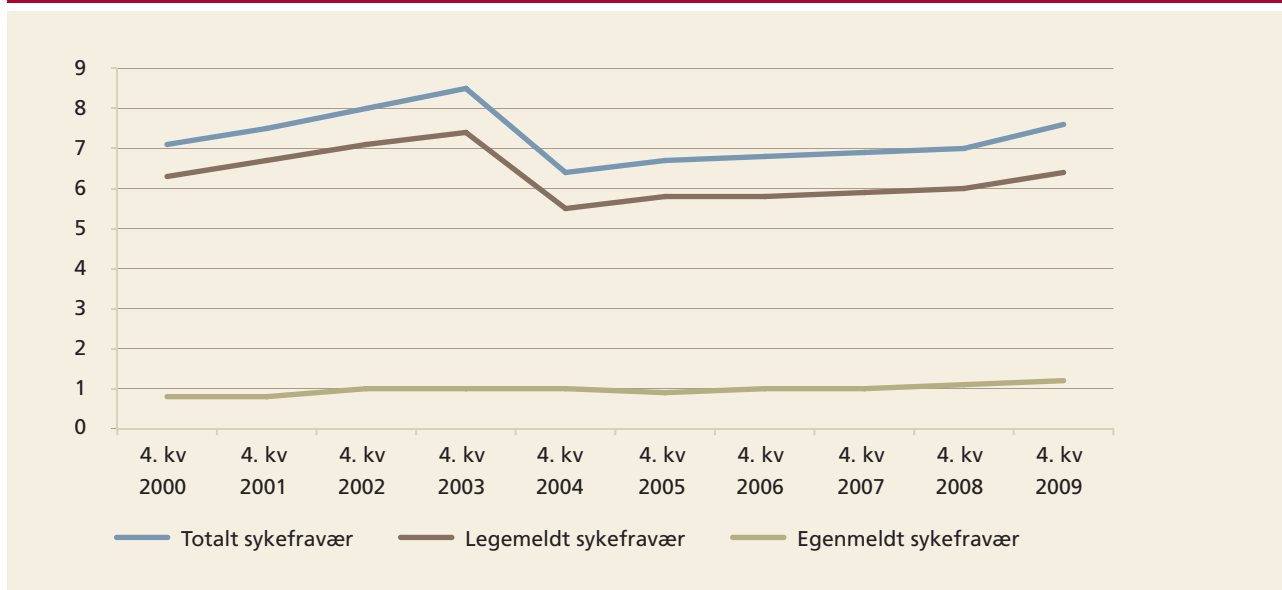
Aktivitet regnes som helsefremmende for de dominerende sykdomsdiagnosene i Norge.⁵ Fra 2004 ble kravet til aktivitet og aktivitetsorienterte tiltak tidlig i sykmeldingsperioden styrket.⁶ I mars 2007 kom endringer i folketrygdloven og arbeidsmiljøloven som forsterket ansvaret arbeidsgiver har for tilrettelegging og oppfølging av sykmeldte på arbeidsplassen. Arbeids- og velferdsetatens ansvar ble styrket både overfor den enkelte sykmeldte, og overfor virksomheters oppfølging av sykmeldte. Videre fikk arbeids- og velferdsetaten økte muligheter for kontroll og sanksjoner.⁷ I tillegg ble leges/behandlers plikter konkretisert.⁸ Revisjonen har tidligere påpekt at arbeids- og velferdsetaten i begrenset grad har implementert de nye virkemidlene som ble innført i 2007 overfor sykmeldte.⁹

Figur 1 på neste side viser utviklingen i sykefraværet fra 2000 til 2009.

1) Innst. S. nr. 198 (2004–2005) *Innstilling fra sosialkomiteen om ny arbeids- og velferdsforvaltning*, jf. St.prp. nr. 46 (2004–2005) *Ny arbeids- og velferdsforvaltning*, s. 1.
2) 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*, s. 14.
3) Budsjett-innst. S. nr. 15 (2008–2009) *Innstilling fra arbeids- og sosialkomiteen om bevilgninger på statsbudsjettet for 2009*, s. 52.
4) Tidligere revisjon av arbeidslivssentrene foreligger i Dokument nr. 3:15 (2008–2009) *Riksrevisjonens undersøkelse av NAVs innsats for et inkluderende arbeidsliv gjennom arbeidslivssentrene og tilretteleggingstilskuddet*.

5) Ot.prp. nr. 48 (2003–2004) *Om lov om endringer i folketrygdloven (nye regler om sykmelding mv.)*, s. 8 og Ekspertgrupperapport til Arbeidsdepartementet 1. februar 2010: *Tiltak for reduksjon av sykefravær: Aktiviserings- og nærværsreform*, s. 29.
6) Ot.prp. nr. 48 (2003–2004) *Om lov om endringer i folketrygdloven (nye regler om sykmelding mv.)*.
7) St.prp. nr. 1 (2007–2008) Arbeids- og inkluderingsdepartementet, s. 141.
8) Lov av 28. februar 1997 nr. 19 om folketrygd (folketrygdloven), § 25-5
9) Riksrevisjonens rapport om revisjonen av Arbeids- og velferdsetaten for budsjettåret 2008 Tillegg 2 til Dokument nr. 1 (2009–2010) *Riksrevisjonens rapport om den årlige revisjon og kontroll for budsjettåret 2008*.

Figur 1 Utviklingen i totalt sykefravær, legemeldt sykefravær og egenmeldt sykefravær i perioden 4. kvartal 2000–2009. Prosent



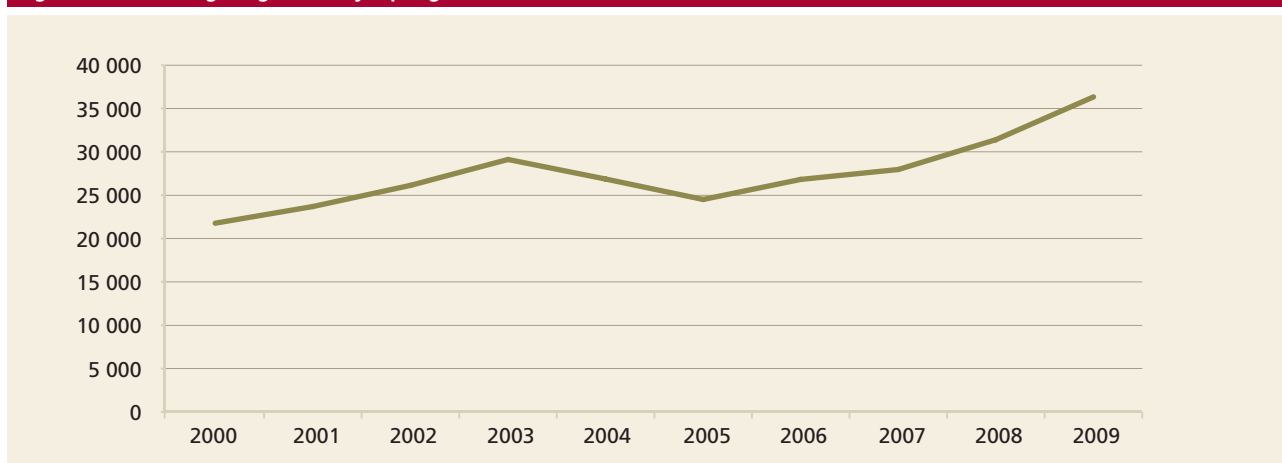
Kilde: NAVs virksomhetsrapport 2009, vedlegg 2 Måloppnåelse IA-avtalen

Figur 1 viser at etter en markant nedgang i 2004–2005 har det vært en utvikling i retning av et høyere sykefravær. I 3. kvartal 2009 var det totale sykefraværet på 7,7 prosent, mens det var på 7,4 prosent i 3. kvartal 2001.¹⁰ Sykefraværet i Norge ligger dessuten på et høyt nivå sammenlignet med andre land.¹¹ I 2009 var det om lag 55 000 personer som brukte opp sykepengerrettighetene sine i løpet av året.¹²

Utviklingen i statens årlige utgifter til sykepenger for perioden 2000 til 2009 er vist i figur 2.

Figur 2 viser at utgiftene til sykepenger stiger fram til 2003 for deretter å falle med drøyt 15 prosent fra 2003 til 2005. Fra 2005 stiger utgiftene på ny, og i 2009 ble det utbetalt 36 mrd. kroner til sykepenger.

Figur 2 Statens årlige utgifter til sykepenger. Millioner kroner



Kilde: Regnskapsførte utgifter kap. 2650 i statsregnskapet

10) NAVs virksomhetsrapport 2009, vedlegg 3: Måloppnåelse IA-avtalen.

11) Ekspertgrupperapport til Arbeidsdepartementet 1. februar 2010: *Tiltak for reduksjon av sykefravær: Aktiviserings- og nærværsreform.*

12) NAVs virksomhetsrapport 2009, vedlegg 2: Måloppnåelse IA-avtalen.

1.2 Formål og problemstillinger

Formålet med undersøkelsen er å vurdere om NAV-kontorene har etablert en systematisk og formåls effektiv oppfølging av sykmeldte, og om arbeids- og velferdsetatens og Arbeidsdepartementets¹³ styring sikrer dette.

Følgende problemstillinger skal belyse formålet:

Problemstilling 1

I hvilken grad identifiserer arbeids- og velferdsetaten sykmeldte med behov for tett oppfølging tidlig og iverksetter tiltak for disse?¹⁴

- a I hvilken grad har NAV-kontorene etablert en systematikk for å vurdere sykmeldtes bistandsbehov på ulike tidspunkt i sykmeldingsløpet, særlig ved åtte, tolv og 26 ukers sykmelding?
- b I hvilken grad iverksetter NAV-kontorene tiltak tidlig for sykmeldte med behov for det?

Problemstilling 2

Hva er årsaker til at arbeids- og velferdsetaten eventuelt ikke følger opp sykmeldte med behov for bistand?

- a I hvilken grad får NAV-kontorene tilstrekkelig informasjon fra behandler/lege¹⁵ og arbeidsgiver til å foreta en tidlig og behovstilpasset oppfølging av sykmeldte?
- b I hvilken grad har NAV-kontorene etablert en samhandling med lege som sikrer legeerklæringer med nødvendig informasjon til NAV, aktiv bruk av graderte sykepenger og bistand fra legen i dialogmøter der det er hensiktsmessig?
- c I hvilken grad har NAV-kontorene etablert en samhandling med arbeidsgiver som sikrer at bedriftsinterne tiltak iverksettes på arbeidsplassen og sykmeldtes bistandsbehov fra NAV avklares?
- d I hvilken grad har de lokale NAV-kontorene en intern prioritering, systemer og rutiner som sikrer at sykmeldtes bistandsbehov identifiseres tidlig og tiltak iverksettes?

Problemstilling 3

I hvilken grad fører arbeids- og velferdsetatens bistand gjennom dialogmøter til at sykmeldte kommer raskere i arbeid?

Problemstilling 4

I hvilken grad har NAV Fylkene, Arbeids- og velferdsgeneralsdirektoratet og Arbeidsdepartementet en styring som fremmer en formåls effektiv og systematisk oppfølging av sykmeldte?

Faktaboks 1 Sykmeldingsformer og arbeids- og velferdsetatens tiltak for sykmeldte

- Gradert sykmelding (når den sykmeldte kan utføre deler av sine vanlige arbeidsoppgaver)
- Aktiv sykmelding (en ordning som gir mulighet til å prøve seg i arbeid på tross av sykdom dersom arbeidsgiver finner andre arbeidsoppgaver, opplæring i nye oppgaver eller arbeidstrening)
- Avventende sykmelding (ikke sykmeldt i første omgang fordi det ikke er noe medisinsk i veien for at personen kan være i jobb hvis arbeidet blir tilrettelagt)
- Individuell oppfølging, avklaring og arbeidsrettet rehabilitering
- Behandlingstilbud for lettere psykiske og sammensatte lidelser
- Andre arbeidsrettede tiltak som IA-plass, arbeidspraksis og opplæring
- Tilretteleggingstilskudd
- Tilskudd til bedriftshelsetjeneste
- Reisetilskudd
- Arbeidsplassvurdering
- Hjelpemidler på arbeidsplassen
- Unntak fra arbeidsgiverperioden
- Svangerskapspenger

Kilde: www.nav.no

13) Arbeids- og inkluderingsdepartementet (AID) fram til 31. desember 2009. Arbeidsdepartementet (AD) fra 1. januar 2010.

14) Hvem av de sykmeldte som har behov for oppfølging fra NAV er en individuell og skjønnsmessig vurdering, men personer i følgende tre grupper antas å ofte ha behov for bistand fra NAV i sykepengeperioden: 1) sykmeldte uten arbeidsgiver, 2) sykmeldte hvor tiltak ikke kan eller ikke iverksettes på arbeidsplassen, og hvor informasjon fra behandler enten anbefaler eller ikke utelukker tiltak fra NAV, og 3) langtids-sykmeldte.

15) Begrepet "lege" er i resten av rapporten brukt som en forenkling av begrepet "behandler", som også omfatter andre yrkesgrupper med sykmeldingsrett.

2 Metodisk opplegg og gjennomføring

Undersøkelsen er basert på en rekke ulike datakilder. Det er gjennomført intervjuer, innhentet styringsdokumenter og gjennomført kvantitative og kvalitative analyser av saksmapper. Videre er registerdata og statistikk innhentet og analysert, og det er gjennomført spørreundersøkelser blant veiledere og ledere ved lokale NAV-kontor. Data-innsamlingen ble gjennomført i perioden august 2009 til juni 2010.

2.1 Arbeids- og velferdsetatens arbeid med å identifisere sykmeldte med behov for tidlig oppfølging og tiltak

For å undersøke om arbeids- og velferdsetaten får tilstrekkelig informasjon fra arbeidsgiver og lege slik at sykmeldte med behov for bistand kan identifiseres, er det samlet inn statistikk fra arbeids- og velferdsetaten om mottatte oppfølgingsplaner og meldinger om dialogmøter i regi av arbeidsgiver. Statistikk over legenes bruk av fritekstfeltene i sykmeldingsblanketten er også innhentet.

Informasjonen fra lege og arbeidsgiver er videre kartlagt i en gjennomgang av saksmapper. Saksmappene for 183 personer fra 20 lokalkontor i ti fylker er analysert.¹⁶ Fylkene er trukket tilfeldig, men kontorene er trukket på en måte som sikrer at både kontor som ble etablert tidlig, og kontor som ble etablert sent i reformperioden, er med i utvalget. For hvert kontor er opp til 15 sykmeldte trukket tilfeldig blant dem som ved utgangen av august 2009 hadde vært sykmeldt i elleve måneder sammenhengende. Registreringsskjemaet som ble brukt i gjennomgangen av saksmappene, ble kvalitetssikret av Arbeids- og velferdsdirektoratet. De klassifiseringene som ble gjort av informasjonen i saksmappene, ble etterprøvd av veiledere ved tre andre lokalkontor.

Kvaliteten på informasjonen fra lege og arbeidsgiver er også kartlagt gjennom en spørreundersøkelse til veiledere ved NAV-kontorene. Kommentarer til spørsmålene i spørreundersøkelsen ble innhentet fra Arbeids- og velferdsdirektoratet og fire lokalkontor i fire ulike fylker i november 2009, og spørreundersøkelsen ble gjennomført i desember 2009. Spørreskjemaet ble sendt på e-post til 1309 veiledere som hadde gjennomført dialogmøte i regi av NAV. 1092 av disse svarte, noe som gir en svarprosent på 83,4. Av de som svarte, oppga 14,7 prosent at de ikke til vanlig har ansvar for oppfølging av sykmeldte på vegne av NAV. Disse besvarte ikke resten av undersøkelsen.

For å kontrollere leges dokumentasjon og etatens veiledere sine vurderinger av aktivitetskravet ved åtte ukers sykmelding, ble et utvalg sykmeldinger forelagt to erfarne saksbehandlere med særskilt kompetanse på folketrygdlovens §§ 8-4 og 8-7. Disse personene ble utpekt av Arbeids- og velferdsdirektoratet. Sykmeldinger som ble gjennomgått, besto av saksmappene for 68 personer som ble trukket tilfeldig fra utvalget som ble samlet inn til saksmappegjennomgangen som er beskrevet ovenfor.

Veiledernes skjønnsutøvelse ved vurdering av aktivitetskravet ved åtte uker er videre undersøkt ved hjelp av en vignettundersøkelse: Som en del av spørreundersøkelsen ble veilederne bedt om å vurdere leges informasjon i tre reelle sykmeldinger og oppgi om de ville gitt eller ikke ville gitt unntak fra aktivitetskravet på bakgrunn av foreliggende informasjon. Veilederne ble bedt om å i størst mulig grad foreta vurderingen slik de vanligvis gjør den. For alle de tre sykmeldingene ble det gitt unntak fra aktivitetskravet i den reelle saksbehandlingen.

Statistikk over gjennomførte dialogmøter i regi av arbeids- og velferdsetaten er innhentet fra Arbeids- og velferdsdirektoratet. Det er også innhentet statistikk over utarbeidelse av oppfølgingsplan for sykmeldte uten arbeidsgiver. Bruk av tiltak overfor sykmeldte er kartlagt i saksmappegjennomgangen og gjennom statistikk fra Arbeids- og velferdsdirektoratet.

16) Saksmapper fra følgende fylker og lokalkontor ble innhentet: Aust-Agder (NAV Birkenes og NAV Lillesand), Buskerud (NAV Ringerike og NAV Drammen), Finnmark (NAV Porsanger og NAV Alta), Nordland (NAV Narvik og NAV Tysfjord), Nord-Trøndelag (NAV Vikna og NAV Stjørdal), Oslo (NAV Vestre Aker og NAV Gamle Oslo), Rogaland (NAV Eigersund og NAV Sola), Vest-Agder (NAV Lyngdal og NAV Kristiansand), Vestfold (NAV Svelvik og NAV Nøtterøy) og Østfold (NAV Eidsberg og NAV Fredrikstad).

2.2 Mulige årsaker til manglende oppfølging av sykmeldte med behov for tidlig bistand

For å vurdere ulike hypoteser om årsaker til at mange lokalkontor ikke gjennomfører dialogmøter ved seks måneders sykefravær, er det foretatt en kvantitativ sammenligning av lokalkontorenes gjennomføring av dialogmøter og henholdsvis tidspunkt for når kontorene ble etablert, ressurser til sykefraværsoppfølging, organisering og oppfølging fra leder. Data om disse forholdene er innhentet gjennom en spørreundersøkelse til ledere for lokalkontor. I denne undersøkelsen er det også innhentet informasjon om rutiner for kontorenes samhandling med lege og arbeidsgiver og kompetanse ved kontorene.

Ledere for samtlige NAV-kontor ble invitert til å svare på spørreundersøkelsen (448 personer). Av disse svarte 417, hvilket gir en svarprosent på 93,1. 5,5 prosent (48 personer) av de som svarte på undersøkelsen, oppga at de var leder for et NAV-kontor uten ansvar for oppfølging av sykmeldte, eller at de hadde gått over i annen stilling. Disse besvarte ikke resten av undersøkelsen.

Intervju med ledere og veiledere ved seks lokale NAV-kontor er brukt til å belyse mulige årsaker til arbeids- og velferdsetatens manglende oppfølging av sykmeldte med behov for bistand.¹⁷ Det ble valgt både lokalkontor som med relativt få ressurser til sykefraværsoppfølging hadde gjennomført en stor andel dialogmøter i regi av arbeids- og velferdsetaten (dialogmøte 2), og kontor som hadde gjennomført en mindre andel dialogmøter selv om de hadde forholdsvis mange ressurser til oppfølging av sykmeldte. Ved hvert kontor ble det gjennomført intervju med leder for kontoret samt gruppeintervju med to–tre veiledere som til daglig har ansvar for oppfølging av sykmeldte.

2.3 Effekten av arbeids- og velferdsetatens bistand gjennom dialogmøter

For å undersøke hvor lenge personer er sykmeldt, og hvordan varigheten varierer etter ulike kjennetegn ved personene, er det innhentet data over alle personer som hadde vært sykmeldt i minst seks måneder 1. januar 2009. Antall sykmeldte i dette utvalget er 29 213, og det ble blant annet innhentet informasjon om personen hadde arbeidsgiver, om dialogmøtet var gjennomført,

om arbeids- og velferdsetaten hadde mottatt oppfølgingsplan for personen, og om bostedskommune.

En brukerundersøkelse utført i 2008 på oppdrag fra Arbeids- og velferdsdirektoratet er også innhentet for å vurdere effekten av etatens bistand gjennom dialogmøter. Denne brukerundersøkelsen ble sendt til alle personer som deltok i et dialogmøte i november og desember 2007 (2077 personer), og ble besvart av 68 prosent (1382 svar).

2.4 NAV Fylkenes og Arbeids- og velferdsdirektoratets styring og oppfølging av underliggende enheter

NAV Fylkenes og direktoratets styring er kartlagt ved analyse av sentrale styringsdokumenter, som mål- og disponeringsbrev, rapportering og referater fra styringsdialogmøter og fylkesdirektørmøter i 2008 og 2009. Det er også gjennomført intervjuer med fylkesledelsen i fem utvalgte fylker¹⁸ samt med representanter fra direktoratet. NAV Fylkenes styring er i tillegg vurdert på grunnlag av spørreundersøkelsen til ledere ved lokale NAV-kontor.

2.5 Arbeidsdepartementets styring og oppfølging av arbeids- og velferdsetaten

For å undersøke i hvilken grad Arbeidsdepartementets styring og oppfølging sikrer høy kvalitet og formålseffektivitet i arbeids- og velferdsetatens oppfølging av sykmeldte, er det gjennomført dokumentanalyse av styringsdialogen i årene 2007 til 2009 og intervjuer med direktoratet og departementet. Selve styringsdialogen er kartlagt gjennom følgende dokumenter: tildelingsbrev, rapporter, referater fra styringsdialogmøter og brev mellom departementet og Arbeids- og velferdsdirektoratet. Evalueringer og utredninger foretatt på oppdrag fra Arbeidsdepartementet i perioden 2007 til 2010 er innhentet for å vurdere den samlede resultatinformasjonen som departementet har hatt om arbeids- og velferdsetatens oppfølging av sykmeldte.

17) Følgende lokalkontor ble besøkt: NAV Gamle Oslo, NAV Gjøvik, NAV Gol, NAV Hamar, NAV Lier og NAV Sogndal.

18) Fylkesledelsen i Buskerud, Hedmark, Oppland, Oslo og Sogn og Fjordane ble intervjuet.

3 Revisjonskriterier

Arbeids- og velferdsetaten har et særlig ansvar for å motvirke utstøting, forhindre langtidsfravær og bidra til tilbakeføring til arbeidslivet. Dette må ses i lys av hovedmålet med NAV-reformen om flere i arbeid og færre på stønad.¹⁹ Dersom det vurderes som nødvendig og hensiktsmessig for at den enkelte skal delta i arbeidslivet, skal etaten iverksette målrettede og tilpassede tiltak og tjenester tidligst mulig. Etatens oppfølgingsressurser skal rettes inn mot brukere med størst behov for bistand, herunder personer med helse-relaterte problemer.²⁰ Aktuelle tiltak inkluderer arbeidsrettede tiltak dersom disse vurderes å være nødvendige og hensiktsmessige for at deltakeren skal skaffe seg eller beholde inntektsgivende arbeid.²¹

Arbeids- og velferdsetaten skal være brukerrettet og ha en effektiv og helhetlig oppgaveløsning.²² Personer som av ulike årsaker har falt ut av eller ikke er kommet inn på arbeidsmarkedet, skal møte et offentlig tjenestetilbud som kan yte rask og individuelt tilpasset bistand.²³ Etaten skal stimulere den enkelte stønadsmottakeren til arbeidsaktivitet der dette er mulig, og gi råd og veiledning til arbeidsgivere og arbeidstakere for å hindre sykefravær og utstøting fra arbeidslivet.²⁴

Selv om arbeids- og velferdsetaten skal prioritere målet om rett ytelse til rett tid, har arbeids- og sosialkomiteen understreket at NAVs ansvar for å følge opp mennesker som trenger bistand for å komme i arbeid eller sosialfaglig oppfølging, ikke skal prioriteres ned.²⁵

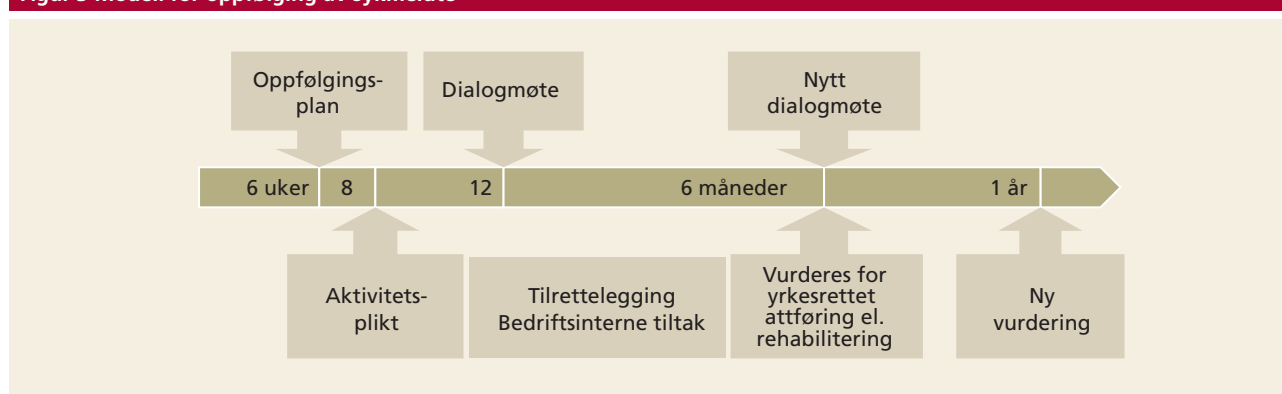
En modell som viser de ulike stoppunktene for arbeidsgivers og arbeids- og velferdsetatens oppfølging av sykmeldte, er presentert i figur 3.

3.1 Krav til leges, arbeidsgivers og arbeids- og velferdsetatens oppfølging av sykmeldte

Krav til leges vurdering av sykmeldtes funksjonsevne

Ved sykmelding skal arbeidsuførheten dokumenteres med legeerklæring. Vurderingen av arbeidsuførheten skal ta utgangspunkt i en funksjonsvurdering som skal gi både arbeids- og velferdsetaten og arbeidsgiver informasjon om hvorvidt vedkommende kan være i arbeid eller arbeidsrelatert aktivitet.²⁶ Legen og annet helsepersonell plikter i samarbeid med arbeidstakeren og eventuelt arbeidsgiveren å gi nærmere vurdering av arbeidstakerens funksjonsevne.²⁷

Figur 3 Modell for oppfølging av sykmeldte



Kilde: Sykefraværsutvalgets rapport

19) St.prp. nr. 1 Tillegg nr. 4 (2006–2007) Om endring av St.prp. nr. 1 om statsbudsjettet 2007, s. 9.
20) St.prp. nr. 1 (2008–2009) Arbeids- og inkluderingsdepartementet, s. 65.
21) Arbeidsrettede tiltak er beskrevet i F11.12.2008 nr. 1320 Forskrift om arbeidsrettede tiltak mv.
22) St.prp. nr. 1 (2007–2008) Arbeids- og inkluderingsdepartementet, s. 64.
23) Ot.prp. nr. 47 (2005–2006) Om lov om arbeids- og velferdsforvaltningen, s. 7.
24) Lov om arbeids- og velferdsforvaltningen (arbeids- og velferdsforvaltningsloven), § 4.

25) Innst. S. nr. 220 (2008–2009) Innstilling fra arbeids- og sosialkomiteen om redegjørelse om situasjonen i arbeids- og velferdsforvaltningen, s. 3.
26) Eksempler på aktivitet: graderte sykepenger, aktiv sykmelding, arbeidsrelaterte tiltak eller reisetilskudd.
27) Lov av 28. februar 1997 nr. 19 om folketrygd (folketrygdloven), § 8-7.

I funksjonsvurderingen skal det legges vekt på hva vedkommende faktisk kan eller ikke kan utføre av oppgaver, og den skal ikke inneholde diagnose eller andre taushetsbelagte opplysninger.²⁸

For sykmeldte skal det iverksettes aktive arbeidsrelaterte tiltak så tidlig som mulig og senest når arbeidsuførheten har vart i åtte uker.²⁹ Legen skal fraråde inaktivitet for den sykmeldte hvis dette ikke er en del av den medisinske behandlingen.³⁰ For at den sykmeldte fortsatt skal få utbetalt sykepenger også etter åtte ukers sykmelding, må legeerklæringen dokumentere at medisinske grunner klart er til hinder for at slik aktivitet iverksettes.³¹ Erklæringen skal inneholde en redegjørelse for det videre behandlingsopplegget og en vurdering av muligheten for at vedkommende kan gjenoppta det tidligere arbeidet eller ta annet arbeid.³² Hvis personen ikke kan gjenoppta sitt opprinnelige arbeid uten videre, skal legen vurdere om det er tilstrekkelig med tilrettelegging av arbeidsplassen eller om personen har behov for et nytt arbeid. Hvis ikke sykdommen i seg selv eller behandlingen er til hinder for at personen kan være i arbeidsrelatert aktivitet, kan dette være et nyttig signal til arbeids- og velferdsetaten eller arbeidsgiver om å innlede dialog med den sykmeldte.³³

Krav til tiltak på arbeidsplassen

Arbeidsgiver skal i samråd med arbeidstaker utarbeide oppfølgingsplan for tilbakeføring til arbeid i forbindelse med ulykke, sykdom, slitasje eller lignende, med mindre dette er åpenbart unødvendig. Arbeidet med oppfølgingsplan skal starte så tidlig som mulig, og planen skal være utarbeidet senest når arbeidstaker har vært helt eller delvis borte fra arbeidet i seks uker. Oppfølgingsplanen skal inneholde en vurdering av arbeidstakers arbeidsoppgaver og arbeidsevne. Planen skal også inneholde aktuelle tiltak i arbeidsgivers regi, aktuelle tiltak med bistand fra myndighetene og plan for videre oppfølging.³⁴ Arbeids- og sosialkomiteen har understreket at arbeidet med oppfølgingsplanen må være en dynamisk prosess, hvor tiltakene stadig revideres på bakgrunn av den enkeltes framgang eller tilbakefall i forhold til helsetilstand, arbeidsevne

- 28) Rundskriv til folketrygdloven § 8-7 Dokumentasjon av arbeidsuførhet.
- 29) Lov av 28. februar 1997 nr. 19 om folketrygd (folketrygdloven), § 8-6.
- 30) Ot.prp. nr. 48 (2003–2004) *Om lov om endringer i folketrygdloven (nye regler om sykmelding mv.)*, s. 13.
- 31) Lov av 28. februar 1997 nr. 19 om folketrygd (folketrygdloven), § 8-4.
- 32) Lov av 28. februar 1997 nr. 19 om folketrygd (folketrygdloven), § 8-7.
- 33) Vedlegg 1 til kap. 8 – Folketrygden – Orientering til legen, 2.11.1 og 2.12.
- 34) Lov av 17. juni 2005 nr. 62 om arbeidsmiljø, arbeidstid og stillingsvern mv. (arbeidsmiljøloven), § 4-6 (3).

og gjennomføring av tilretteleggingstiltak i virksomheten.³⁵

Arbeidsgiver skal innkalle arbeidstaker til dialogmøte ("dialogmøte 1") om innholdet i oppfølgingsplanen senest innen tolv uker etter at arbeidstaker har vært helt borte fra arbeidet som følge av ulykke, sykdom, slitasje eller lignende, med mindre dette er åpenbart unødvendig. Dersom både arbeidsgiver og arbeidstaker, eller arbeidstaker alene, ønsker det, skal legen eller annen sykmeldende behandler delta i møtet.³⁶ Arbeidsgiver skal gi skriftlig melding om dialogmøtet til arbeids- og velferdsetaten,³⁷ eventuelt en begrunnet melding om hvorfor møtet ikke ble gjennomført.³⁸

Behandler har plikt til å delta i dialogmøtet, men det skal tas hensyn til behandlers arbeidssituasjon og andre forhold av betydning som kan gjøre det vanskelig for vedkommende å møte.³⁹ Komiteen har understreket at det er viktig å unngå en vid unntakspraksis for behandler. Komiteen har derfor bedt regjeringen følge utviklingen av praksis nøye og, dersom det skulle vise seg nødvendig, foreslå regelverk som sikrer oppfølging i tråd med avtalen.⁴⁰

Krav til arbeids- og velferdsetatens oppfølging ved åtte og tolv ukers sykefravær

NAV-kontoret skal så tidlig som mulig og senest innen åtte uker kontrollere om aktivitetsplikten er ivaretatt. NAV-kontoret må vurdere om legeerklæringen har god nok kvalitet for fortsatt rett til sykepenger, samt om den gir tilstrekkelige opplysninger angående aktivitetskravet.⁴¹ Det forutsettes at denne unntaksbestemmelsen praktiseres strengt når legen ikke dokumenterer at medisinske grunner er til hinder for aktivitet på arbeidsplassen.⁴² Arbeids- og sosialkomiteen har ved flere anledninger uttalt at det er behov for at NAV følger tett opp overfor legene at hovedregelen ved funksjonsvurderingen skal være en gradert friskmelding, med mindre det foreligger åpenbare medisinske grunner til fortsatt 100 pro-

- 35) Innst. O. nr. 29 (2006–2007) *Innstilling fra arbeids- og sosialkomiteen om lov om endring i arbeidsmiljøloven og folketrygdloven (tilrettelegging for og oppfølging av sykmeldte mv.)*, s. 5-7.
- 36) Lov av 28. februar 1997 nr. 19 om folketrygd (folketrygdloven), § 25-5.
- 37) Lov av 17. juni 2005 nr. 62 om arbeidsmiljø, arbeidstid og stillingsvern mv. (arbeidsmiljøloven), § 4-6.
- 38) Ot.prp. nr. 6 (2006–2007) *Om lov om endring i arbeidsmiljøloven og folketrygdloven (tilrettelegging for og oppfølging av sykmeldte mv.)*, s. 6.
- 39) Lov av 28. februar 1997 nr. 19 om folketrygd (folketrygdloven), § 25-5.
- 40) Innst. O. nr. 29 (2006–2007) *Innstilling fra arbeids- og sosialkomiteen om lov om endring i arbeidsmiljøloven og folketrygdloven (tilrettelegging for og oppfølging av sykmeldte mv.)*, s. 7.
- 41) Rundskriv til folketrygdloven § 8-7 Dokumentasjon av arbeidsuførhet.
- 42) Ot.prp. nr. 48 (2003–2004) *Om lov om endringer i folketrygdloven (nye regler om sykmelding mv.)*, s. 11.

sents sykmelding.⁴³ Arbeids- og velferdsetaten skal fortløpende vurdere om legeerklæringen etter åtte ukers sykmelding har god nok kvalitet til at den fortsatt skal gi rett til sykepenger. Hvis erklæringen ikke er av slik kvalitet, skal etaten returnere den til legen.⁴⁴ Hvis legen ved flere anledninger leverer for dårlig utfylte attester, må NAV-kontoret gå i dialog med legen med sikte på å forbedre kvaliteten. Oppnås ikke resultater med dette, må sanksjoner vurderes.⁴⁵

Dersom NAV-kontoret ønsker en nærmere vurdering av de medisinske forhold og deres betydning for den sykmeldtes arbeidsevne, kan saken forelegges for rådgivende lege. Sykmeldingstilfeller der det ikke synes å foreligge objektivt påvisbare medisinske funn, skal som hovedregel forelegges rådgivende lege. Dersom NAV-kontoret er i tvil om behandlende leges vurdering, må saken alltid forelegges rådgivende lege, eventuelt en annen lege.⁴⁶

Arbeids- og velferdsetaten skal tidligst mulig, og senest når arbeidsuførheten hos den sykmeldte arbeidstakeren har vart i tolv uker uten at vedkommende er i arbeidsrelatert aktivitet, innhente oppfølgingsplan fra arbeidsgiver. Unntaket er når en slik plan antas å være åpenbart unødvendig.⁴⁷ For å styrke oppfølgingen overfor delvis sykmeldte bør arbeids- og velferdsetaten også innhente oppfølgingsplan for personer med gradert sykmelding.⁴⁸ En arbeidsgiver som ikke utarbeider en oppfølgingsplan og gjennomfører et dialogmøte, kan ilegges gebyr, tvangsmulkt eller begge deler.⁴⁹ Oppfølgingsplanen kan, eventuelt sammen med skriftlig melding fra dialogmøte 1, gi NAV-kontoret informasjon om hvorvidt det foregår tiltak i tråd med aktivitetskravet. Arbeids- og velferdsetaten skal gjennomgå oppfølgingsplanen med sikte på å vurdere de videre mulighetene for den sykmeldte.⁵⁰ Sammenholdt med øvrige opplysninger i saken kan dette gi et signal om at NAV-kontoret på eget initiativ bør ta kontakt med partene.⁵¹

Dersom bedriftsinterne tiltak ikke fører fram, skal det så tidlig som mulig vurderes om arbeidsrettede tiltak bør prøves.⁵² Stoppunktene i sykmeldingsløpet ved åtte og tolv uker skal sikre at de sakene der det ikke er aktivitet, blir fanget opp av det lokale NAV-kontoret.⁵³ Hvis det er behov for eksterne tiltak, må dette i tilfelle nedfelles i en plan utarbeidet av NAV lokal og den sykmeldte.⁵⁴

For at sykmeldte som ikke har arbeidsgiver, fortsatt skal få utbetalt sykepenger, må arbeids- og velferdsetaten senest når arbeidsuførheten har vart i tolv uker, vurdere om de medisinske vilkårene for rett til sykepenger er oppfylt, og om det er behov for medisinske, yrkesrettede eller andre tiltak.⁵⁵ Senest ved tolv ukers sykmelding skal NAV fatte et skriftlig vedtak som inneholder en plan for videre oppfølging av denne gruppen sykmeldte.⁵⁶

Krav til vurdering av yrkesrettet attføring og dialogmøte ved seks måneders sykefravær

Arbeids- og velferdsetaten skal så tidlig som mulig vurdere om yrkesrettet attføring skal prøves dersom dokumenterte bedriftsinterne tiltak ikke fører fram, eller dersom brukeren ikke har et arbeidsforhold. Arbeids- og sosialkomiteen har uttalt at en viktig forutsetning for å lykkes med målsettingen om "flere i arbeid – færre på trygd" er at man i langt større grad benytter seg av tidlig inngripen som metode. Etter komiteens syn bør det være en overordnet målsetting at antall dager fra et sykefravær starter, til attføringstiltak kommer i gang, skal ned fra nivået i 2006. Komiteen understreker betydningen av at dette følges opp.⁵⁷

Senest når arbeidsuførheten har vart i seks måneder, skal arbeids- og velferdsetaten avholde et dialogmøte ("dialogmøte 2") mellom den sykmeldte arbeidstakeren og arbeidsgiveren, unntatt når et slikt møte antas å være åpenbart unødvendig. Lege eller annet helsepersonell skal delta hvis det er hensiktsmessig.⁵⁸ I dialogmøte 2 bør yrkesrettet attføring eller andre arbeidsrettede tiltak vurderes der mulighetene for tiltak på arbeidsplassen ikke fører fram.⁵⁹ Det må i alle saker lages et referat fra møtet med kopi til deltakerne.

43) Budsjett-innst. S. nr. 15 (2006–2007) *Innstilling fra arbeids- og sosialkomiteen om bevilgninger på statsbudsjettet for 2007, kapitler under Arbeids- og inkluderingsdepartementet (rammeområdene 7 og 15)*, s. 34 og Budsjett-innst. S. nr. 15 (2007–2008), s. 38.

44) Ot.prp. nr. 6 (2006–2007) *Om lov om endring i arbeidsmiljøloven og folketrygdloven (tilrettelegging for og oppfølging av sykmeldte mv.)*, s. 5.

45) Rundskriv til folketrygdloven § 8-7 Dokumentasjon av arbeidsuførhet.

46) Rundskriv til folketrygdloven § 8-7 Dokumentasjon av arbeidsuførhet.

47) Lov av 28. februar 1997 nr. 19 om folketrygd (folketrygdloven), § 8-7.

48) St.prp. nr. 1 Tillegg nr. 4 (2006–2007) *Om endring av St.prp. nr. 1 om statsbudsjettet 2007*, s. 9.

49) Lov av 28. februar 1997 nr. 19 om folketrygd (folketrygdloven), §§ 25-2 og 25-3.

50) Ot.prp. nr. 6 (2006–2007) *Om lov om endring i arbeidsmiljøloven og folketrygdloven (tilrettelegging for og oppfølging av sykmeldte mv.)*, s. 6.

51) Rundskriv til folketrygdloven § 8-7 Dokumentasjon av arbeidsuførhet.

52) Lov av 28. februar 1997 nr. 19 om folketrygd (folketrygdloven), § 8-6.

53) Ot.prp. nr. 6 (2006–2007) *Om lov om endring i arbeidsmiljøloven og folketrygdloven (tilrettelegging for og oppfølging av sykmeldte mv.)*, s. 5.

54) Rundskriv til folketrygdloven § 8-7 Dokumentasjon av arbeidsuførhet.

55) Lov av 28. februar 1997 nr. 19 om folketrygd (folketrygdloven), § 8-7.

56) Rundskriv til folketrygdloven § 8-7 Dokumentasjon av arbeidsuførhet, sjette ledd – Oppfølging av sykmeldte som ikke har arbeidsgiver.

57) Innst. S. nr. 148 (2006–2007) *Innstilling fra arbeids- og sosialkomiteen om arbeid, velferd og inkludering*, s. 26.

58) Lov av 28. februar 1997 nr. 19 om folketrygd (folketrygdloven), § 8-7.

59) Rundskriv til folketrygdloven § 8-6 Sykepenger ved arbeidstrening.

Legen bør få kopi uavhengig av om han har deltatt i møtet.⁶⁰

Krav om intensivt oppfølging ved slutten av sykepengeperioden

Senest ved utløpet av sykepengeperioden, som er begrenset til 52 uker, skal det igjen vurderes om yrkesrettet attføring skal prøves.⁶¹ Vurderinger av videre oppfølging må skje i dialog med den sykmeldte. NAV lokal må forsterke bruken av individuelle samtaler med de sykmeldte i forbindelse med utsendelse av et standardisert brev til alle sykmeldte ved 39 ukers sykmelding. På dette tidspunktet er det viktig å skape forutsigbarhet for bruker med hensyn til rettigheter, aktivitet, oppfølging med mer. Planarbeid mot slutten av oppfølgingsperioden må sikte lenger enn sykepengeperioden.⁶²

3.2 Krav til intern styring og kontroll

Generelt skal alle virksomheter⁶³

- fastsette mål og resultatkrav innenfor rammen av disponible ressurser og forutsetninger gitt av overordnet myndighet
- sikre at fastsatte mål og resultatkrav oppnås, at ressursbruken er effektiv, og at virksomheten drives i samsvar med gjeldende lover og regler, herunder krav til god forvaltningsskikk, habilitet og etisk adferd
- sikre tilstrekkelig styringsinformasjon og forsvarlig beslutningsgrunnlag

Mål- og resultatstyring

Mål- og resultatstyring er et overordnet styringsprinsipp for statlige virksomheter. Virksomhetens ledelse skal planlegge og utarbeide strategier med ettårig og flerårig perspektiv, tilpasset virksomhetens egenart. Planene skal dokumenteres gjennom interne styringsdokumenter. For å dokumentere virkningen av vesentlige forhold i planene, skal det fastsettes styringsparametere som er mest mulig stabile over tid.⁶⁴

Virksomheten har ansvar for at mål og resultatkrav som er fastsatt i tildelingsbrev, andre vedtak og interne styringsdokumenter, følges opp og gjennomføres innenfor rammen av tildelte ressurser. Alle virksomheter skal innen sine ansvarsområder fastsette klare mål og resultat-

krav innenfor rammene som overordnet myndighet har gitt. Virksomheten må sikre at mål og resultatkrav oppnås på en effektiv måte, og at virksomheten drives i samsvar med gjeldende lover og regler. Virksomheten har ansvar for å prioritere sine ressurser innenfor de ulike områdene som den har ansvaret for.⁶⁵

Virksomheten skal sørge for at den har en intern rapportering som tilfredsstillende kravene til resultat- og regnskapsrapportering. Virksomhetsledelsen må sikre en hensiktsmessig styringsdialog internt i virksomheten for å følge opp mål og resultatkrav. Virksomheten må sikre at styringsinformasjon gir nødvendig grunnlag for å følge opp aktivitetene og resultatene. Økonomisystem, sammen med statistikk, skal belyse om virksomheten driver effektivt i forhold til kostnader og fastsatte mål og resultatkrav. Det skal i alle virksomheter gjøres evalueringer for å få informasjon om effektivitet, måloppnåelse og resultater. Frekvens og omfang skal bestemmes ut fra egenart, risiko og vesentlighet, og behovet må vurderes opp mot kvalitet og omfang av øvrig rapportering.⁶⁶

Risikostyring og internkontroll⁶⁷

Alle statlige virksomheter skal etablere internkontroll. Den interne kontrollen skal forhindre styringssvikt, feil og mangler slik at

- måloppnåelse og resultater står i et tilfredsstillende forhold til fastsatte mål og resultatkrav, og at eventuelle vesentlige avvik forebygges, avdekkes, korrigeres i nødvendig utstrekning
- budsjettammer overholdes, regnskaps- og resultatinformasjon er pålitelig, og virksomhetens verdier forvaltes på en forsvarlig måte
- ressursbruken er effektiv

Virksomhetens ledelse har 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. Internkontroll skal primært være en del av virksomhetens interne styring. Det er blant annet et krav at virksomheten skal sikre kompetanse i resultatoppfølging og kontroll. Ledelsen skal også identifisere risikofaktorer som kan medvirke til at virksomhetens mål ikke nås, og den skal iverksette korrigerende tiltak som med rimelighet kan redusere sannsynligheten for manglende måloppnåelse.

60) Rundskriv til folketrygdloven § 8-7 Dokumentasjon av arbeidsuførhet.

61) Lov av 28. februar 1997 nr. 19 om folketrygd (folketrygdloven), § 8.7.

62) Rundskriv til folketrygdloven § 8-7 Dokumentasjon av arbeidsuførhet.

63) Reglement for økonomistyring i staten, § 4.

64) Reglement for økonomistyring i staten, § 9, og bestemmelser om økonomistyring i staten, kapittel 2.3.1.

65) Bestemmelser om økonomistyring i staten, kapittel 2.2.

66) Reglement for økonomistyring i staten, § 16.

67) Kapitlet er basert på bestemmelser om økonomistyring i staten, kapittel 2.4.

3.3 Krav til departementets etatsstyring⁶⁸

Departement har et overordnet ansvar for at den underliggende virksomheten gjennomfører aktiviteter i tråd med Stortingets vedtak og forutsetninger og etter departementets fastsatte mål og prioriteringer. Departementet skal sørge for at virksomheten bruker ressursene effektivt. Departementet skal i det årlige tildelingsbrevet til virksomheten følge opp Stortingets vedtak og forutsetninger. Tildelingsbrevet skal blant annet inneholde overordnede mål med strategiske utfordringer og satsingsområder, krav til rapportering og styringsparametere for å kunne vurdere måloppnåelse og resultater. I tildelingsbrevet skal departementet stille bevilgningene til disposisjon for underliggende virksomhet.

Virksomheten skal rapportere om måloppnåelse og resultater til overordnet myndighet. Rapporteringen skal være i henhold til tildelingsbrevet og fokusere på måloppnåelse, økonomi og resultater. Rapporteringen om resultater kan omfatte innsatsfaktorer, aktiviteter, produkter og tjenester i tillegg til effekter overfor brukere og samfunn. Departementet skal sikre at informasjon om resultater er pålitelig og nøyaktig.

Departementet har ansvar for at styringsdialogen mellom departementet og virksomheten fungerer på en hensiktsmessig måte. Departementet skal i samråd med virksomheten fastsette styringsdialogens form og innhold. Styring og oppfølging skal tilpasses virksomhetens egenart i tillegg til risiko og vesentlighet. Departementet skal kunne dokumentere styringsdialogen.

68) Kapitlet er basert på bestemmelser om økonomistyring i staten, kapittel 1.

4 Hvordan er informasjonen fra lege og arbeidsgiver om sykmeldtes bistandsbehov?

Både arbeidsgiver og arbeids- og velferdsetaten har behov for informasjon fra lege om den sykmeldte kan være i arbeid eller arbeidsrelatert aktivitet. For arbeidsgiver er informasjonen viktig for å kunne tilrettelegge for den sykmeldte. For arbeids- og velferdsetaten er en god medisinsk vurdering viktig for å kunne sette i verk aktive arbeidsrelaterte tiltak tidlig hvis det er behov for det.

4.1 Informasjon fra lege til arbeidsgiver

I sykmeldingsblanketten⁶⁹ kan legen gi melding til arbeidsgiver om hva den sykmeldte kan og ikke kan gjøre på arbeidsplassen. Statistikk fra elektroniske sykmeldinger innsendt til arbeids- og velferdsetaten i perioden oktober 2009 til januar 2010 viser at i omtrent 20 prosent av tilfellene hvor en person hadde vært sykmeldt i mer enn tre måneder, hadde legen skrevet en melding til arbeidsgiver i fritekstfeltet på blanketten. Det betyr at for omtrent 80 prosent av dem som var sykmeldt i over tre måneder i denne perioden, fikk arbeidsgiver ingen melding fra legen gjennom fritekstfeltet.

I saksmappegjennomgangen er det sett på innholdet i meldingene som leger har skrevet til arbeidsgivere i fritekstfeltet. I 77 prosent av tilfellene får arbeidsgiver ingen melding fra legen i fritekstfeltet i løpet av de fire første månedene. I halvparten av tilfellene der legen har skrevet tekst til arbeidsgiver, er det verken opplysninger om hva personen kan eller ikke kan gjøre på arbeidsplassen, eller om hvilke hensyn som bør tas. Legen har skrevet om forebyggende tiltak på arbeidsplassen for to prosent av de sykmeldte i utvalget.

I sykmeldingsblanketten kan legen be om tilbakemelding fra arbeidsgiver om hvordan en eventuell tilrettelegging på arbeidsplassen fungerer. Blant personer som hadde vært sykmeldt i mer enn tre måneder ved utgangen av januar 2010, hadde

legen bedt om en slik tilbakemelding fra arbeidsgiver i 1,1 prosent av tilfellene.⁷⁰

4.2 Informasjon fra lege til arbeids- og velferdsetaten

Når en person har vært 100 prosent sykmeldt i åtte uker, skal legen dokumentere overfor arbeids- og velferdsetaten at den sykmeldte ikke kan være i aktivitet. Statistikk fra elektroniske sykmeldinger viser at i januar 2010 hadde etaten for 26 prosent av de sykmeldte ikke fått noen skriftlig melding fra legen om unntak fra aktivitetskravet.⁷¹ Det betyr at arbeids- og velferdsetaten for denne gruppen enten får inn dokumentasjonen sent eller ikke i det hele tatt.

De fleste veilederne oppgir i spørreundersøkelsen at legen vanligvis ikke gir informasjon som er tilstrekkelig til at arbeids- og velferdsetaten kan vurdere unntak fra aktivitetskravet ved åtte ukers sykmelding. Syv prosent av veilederne oppgir at legen gir tilstrekkelig klar informasjon i de aller fleste sykmeldingene de mottar.



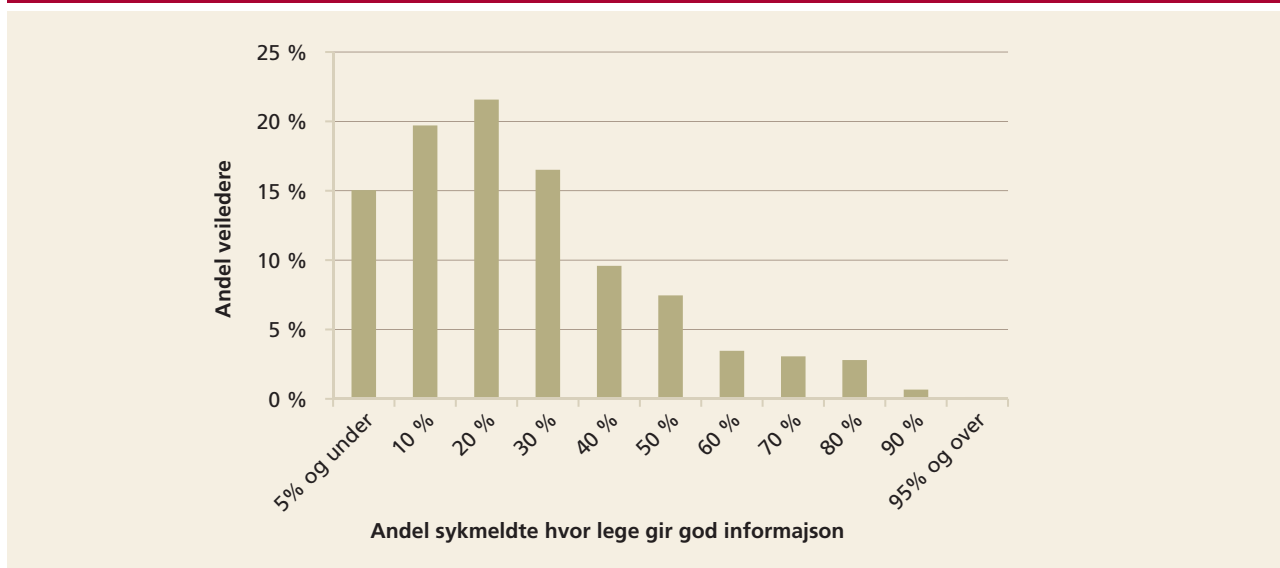
Foto: Colourbox

69) Sykmeldingsblanketten heter "Vurdering av arbeidsmulighet/sykmelding". Begrepet "sykmeldingsblankett" eller "sykmeldingen" er brukt for å forenkle omtalen av blanketten.

70) Statistikk fra elektronisk innleverte sykmeldinger i perioden oktober 2009 til februar 2010, N = 5007. Kilde: Arbeids- og velferdsdirektoratet.

71) Statistikk fra elektronisk innleverte sykmeldinger i perioden desember 2009 til februar 2010, N = 2346. Kilde: Arbeids- og velferdsdirektoratet.

Figur 4 Veilederes vurdering av kvaliteten på informasjonen fra legen



Kilde: Spørreundersøkelse blant ansatte ved NAV-kontorene desember 2009

Hvis en person er 100 prosent sykmeldt ved åtte ukers sykmelding, skal legen også vurdere om det er sannsynlig at den sykmeldte kan gjenoppta sitt nåværende arbeid, eller om han/hun må vurdere å finne annet arbeid. I de gjennomgåtte sakene gjør legen en slik vurdering i 21 prosent av tilfellene hvor dette er aktuelt.

I spørreundersøkelsen er veiledere som har ansvar for å følge opp sykmeldte, bedt om å ta utgangspunkt i sine erfaringer med sykefravær med varighet på mer enn fire måneder. Veilederne er bedt om å vurdere i hvor stor andel av tilfellene legen gir tilstrekkelig informasjon til at de kan vurdere behov for tiltak eller oppfølging fra arbeids- og velferdsetaten. Svarfordelingen er presentert i figur 4.

Figur 4 viser at 15 prosent av veilederne mener legen gir god nok informasjon for fem prosent av de sykmeldte, mens 20 prosent mener de får god nok informasjon i ti prosent av sakene. Mer enn halvparten av veilederne mener at informasjonen fra legen er god i 20 prosent eller færre av sykmeldingene de mottar. Om lag ti prosent av veilederne opplever at legen gir god informasjon om behov for tiltak eller oppfølging for mer enn 50 prosent av de sykmeldte.

I saksmappegjennomgangen ble det undersøkt hva slags informasjon som gis i sykmeldingsblankett eller utvidet legeerklæring for et utvalg langtidssykmeldte. Informasjonen fra legen er fordelt på seks gjensidig utelukkende kategorier.

Tabell 1, på neste side, viser hvordan denne informasjonen fordeler seg på disse kategoriene.

Tabell 1 viser at for ni prosent av de sykmeldte i utvalget er det anbefalt et konkret tiltak i løpet av de første fire månedene, mens det i fire prosent av sakene finnes informasjon som tilsier at tiltak fra etaten er nødvendig, selv om ikke et konkret tiltak er anbefalt. For 15 prosent av de sykmeldte foreligger det ikke noen tekst i sykmelding eller utvidet legeerklæring i løpet av de første fire månedene. I 37 prosent av tilfellene foreligger informasjon, uten at denne utelukker at tiltak fra etaten er aktuelt. Dette betyr at for drøyt 50 prosent av de sykmeldte i utvalget er det ingen informasjon, eller det er uklart, om det er nødvendig med tiltak fra arbeids- og velferdsetaten de første fire månedene av sykefraværet.

Tabell 1 viser videre at det i den femte og sjette måneden av sykefraværet mangler informasjon eller er uklart om det er behov for tiltak fra arbeids- og velferdsetaten, for nesten 70 prosent av de sykmeldte, mens det samme er tilfellet for drøyt 40 prosent i løpet av det siste halve året av sykefraværet.

Resultatene fra saksmappegjennomgangen støttes av spørreundersøkelsen, der 86 prosent av veilederne sier at legen signaliserer behov for tiltak fra arbeids- og velferdsetaten for færre enn 40 prosent av personer som er sykmeldt i fire måneder eller mer. 26 prosent av veilederne mener at færre enn fem prosent av disse sykmeldte får anbefalt et konkret tiltak fra sin lege.

Tabell 1 Informasjon fra legen til arbeids- og velferdsetaten i ulike perioder i sykmeldingsforløpet. Prosent

Inneholder sykmeldingene informasjon om behovet for bistand fra arbeids- og velferdsetaten?	Periode i sykmeldingsforløpet		
	Første fire måneder	Måned fem og seks	Siste halvår
Ja, sykmeldingene angir et konkret tiltak etaten bør iverksette	9	4	8
Ja, sykmeldingene angir ikke et konkret tiltak, men opplysningene tilsier at tiltak fra etaten er nødvendig	4	2	4
Nei, opplysningene tilsier at tiltak fra etaten er uaktuelt (snarlig friskmelding, venter på behandling som krever passivitet, tiltak på arbeidsplassen)	35	23	38
Ikke aktuelt (f.eks. pga. at tiltak allerede er iverksatt/anbefalt)		3	6
Nei, informasjonen fra legen sier ikke noe om behovet for bistand fra etaten	37	17	23
Nei, ingen tekst i felt 6 "melding til NAV" i sykmeldingen, eller annen info fra legen	15	51	21
Sum	100	100	100

Kilde: Saksmappegjennomgang oktober til desember 2009, N = 183

I spørreundersøkelsen mener 58 prosent av veilederne at legen i mindre grad er kjent med etatens virkemidler for sykmeldte. Sju prosent av de spurte oppgir at legen i stor grad har slik kunnskap.

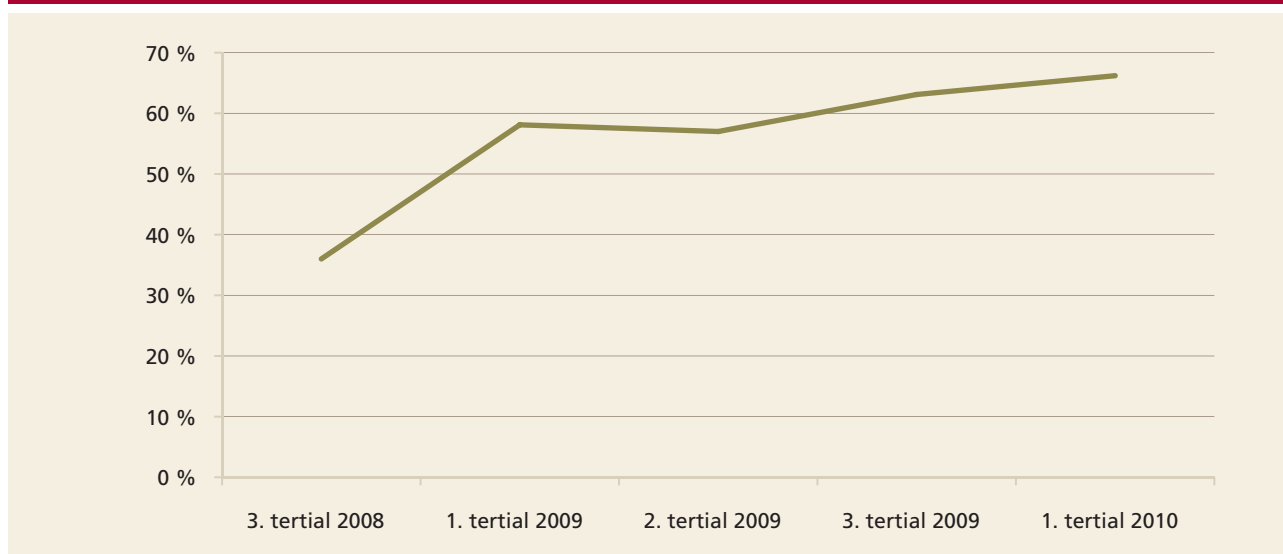
4.3 Mottatte oppfølgingsplaner og meldinger om dialogmøte i regi av arbeidsgiver

Arbeidsgiver skal i samråd med den sykmeldte utarbeide en oppfølgingsplan for tilbakeføring til arbeid og sende denne til arbeids- og velferdsetaten innen tolv ukers sykmelding. Planen skal

inneholde aktuelle tiltak i arbeidsgivers regi, aktuelle tiltak med bistand fra myndighetene og plan for videre oppfølging. Figur 5 viser utviklingen i andelen oppfølgingsplaner som etaten har registrert som mottatt i perioden 3. tertial 2008–1. tertial 2010.

Figur 5 viser at arbeids- og velferdsetaten per 1. tertial 2010 fikk inn om lag 66 prosent av de oppfølgingsplanene som skulle vært sendt inn. Andelen mottatte oppfølgingsplaner økte markert fra 3. tertial 2008 til 1. tertial 2009, og har deretter hatt en svak økning. I hele 2009 registrerte etaten oppfølgingsplaner for i alt 96 963 personer.⁷²

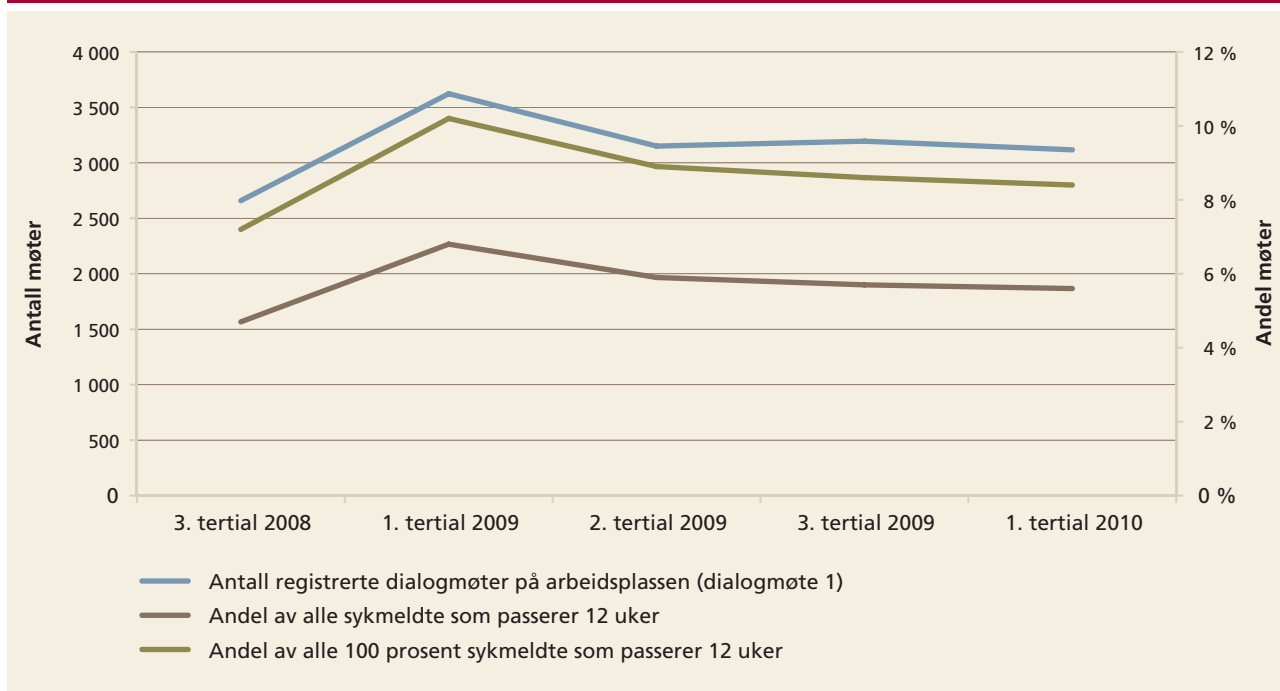
Figur 5 Registrerte oppfølgingsplaner fra arbeidsgiver som andel av de planene som skulle vært sendt inn



Kilde: NAVs virksomhetsrapporter 2009 og 2010, vedlegg: Måloppnåelse IA-avtalen

72) NAVs virksomhetsrapporter 2009 og 2010, vedlegg: Måloppnåelse IA-avtalen.

Figur 6 Registrerte meldinger om dialogmøter i regi av arbeidsgiver. Antall og prosent



Kilde: NAVs virksomhetsrapporter 2009 og 2010, vedlegg: Måloppnåelse IA-avtalen

Arbeidsgiver skal innkalle arbeidstaker til dialogmøte ("dialogmøte 1") om innholdet i oppfølgingsplanen og gi skriftlig melding om dialogmøtet til arbeids- og velferdsetaten. Figur 6 viser utviklingen i antall og andel meldinger om dialogmøter på arbeidsplassen som etaten har registrert i perioden 3. tertial 2008–1. tertial 2010.

Figur 6 viser at per 1. tertial 2010 fikk arbeids- og velferdsetaten melding om at arbeidsgiver hadde gjennomført dialogmøte på arbeidsplassen for om lag åtte prosent av tilfellene der sykmeldingen hadde vart mer enn tolv uker for personer som var 100 prosent sykmeldte. Andelen registrerte meldinger var høyest i 1. tertial 2009 og har gått noe ned fram til 1. tertial 2010. I denne perioden fikk etaten melding om drøyt 3000 gjennomførte dialogmøter på arbeidsplassen per tertial.

Andelen utarbeidede oppfølgingsplaner og gjennomførte dialogmøter i virksomhetene er trolig høyere enn den andelen som er sendt inn til og registrert av arbeids- og velferdsetaten. SINTEFs evaluering av IA-avtalen og tilsyn utført av Arbeidstilsynet tilsier at andelen utarbeidede oppfølgingsplaner ligger på nærmere 80 prosent. I en spørreundersøkelse foretatt av SINTEF oppgir omtrent 80 prosent av ledere i ulike virksomheter at det har vært gjennomført dialogmøte for alle med behov.⁷³

73) SINTEF Rapport A11947 *Evaluering av IA-avtalen*.

4.4 Kvaliteten i oppfølgingsplanene fra arbeidsgiver

Når arbeids- og velferdsetaten mottar oppfølgingsplanen fra arbeidsgiver, skal etaten gjennomgå og vurdere denne. Sammenholdt med øvrige opplysninger i saken kan oppfølgingsplanen gi et signal om at NAV-kontoret på eget initiativ bør ta kontakt med partene.

Arbeids- og velferdsdirektoratet har ved flere anledninger rapportert til departementet at kvaliteten på oppfølgingsplaner fra arbeidsgivere er varierende.⁷⁴ Veiledere ved lokale NAV-kontor er i spørreundersøkelsen spurt om hvor stor andel av oppfølgingsplanene og referatene fra dialogmøter i regi av arbeidsgiver som gir dem tilstrekkelig informasjon til at de kan vurdere om oppfølging fra arbeids- og velferdsetaten er aktuelt. Svarene fra veiledere som oppgir at de leser halvparten eller flere av mottatte oppfølgingsplaner, er gjengitt i tabell 2 på neste side.

Tabell 2 viser at nesten 70 prosent av veilederne opplever at halvparten eller færre av oppfølgingsplanene/referatene fra dialogmøte 1 gir tilstrekkelig informasjon til at de kan vurdere om oppfølging fra arbeids- og velferdsetaten er aktuelt. Ni prosent oppgir at nesten alle eller alle planene de mottar, gir tilstrekkelig informasjon til at de kan gjøre en slik vurdering.

74) NAVs virksomhetsrapporter 2007 og 1. tertial 2008.

Tabell 2 Andel av oppfølgingsplanene/referatene fra dialogmøte 1 som ifølge veilederne gir tilstrekkelig informasjon til å vurdere om oppfølging fra arbeids- og velferdsetaten er aktuelt

Svar	Prosentandel
Få eller ingen av planene	6
Om lag 1/4 av planene	25
Om lag halvparten av planene	38
Om lag 3/4 av planene	22
Alle eller nesten alle planene	9
N = 422	100

Kilde: Spørreundersøkelse blant veiledere ved NAV-kontorene desember 2009

I oppfølgingsplanene skal arbeidsgiver angi om tiltak fra etaten kan være aktuelt. I spørreundersøkelsen er veilederne spurt om de opplever at arbeidsgivere er kjent med arbeids- og velferdsetatens virkemidler for sykmeldte. 65 prosent av veilederne svarer at arbeidsgiver i mindre grad er kjent med virkemidlene. Tre prosent av veilederne mener at arbeidsgivere i stor grad har kunnskap om etatens virkemidler.

I en brukerundersøkelse som arbeids- og velferdsetaten utførte i 2008 blant personer som hadde deltatt i dialogmøte ved seks måneders sykefravær, oppga ca. 26 prosent at de var lite fornøyd med arbeidsgivers støtte og oppfølging, mens 49 prosent var fornøyd med oppfølgingen de fikk. Undersøkelsen viste videre at det var en klar sammenheng mellom hvor fornøyd arbeidstakeren var med arbeidsgivers oppfølging, og hvorvidt det var utarbeidet oppfølgingsplan og gjennomført dialogmøte på arbeidsplassen. Blant de som svarte at det ikke var utarbeidet oppfølgingsplan eller gjennomført dialogmøte 1, svarte hhv. tolv og 18 prosent at de var fornøyd med arbeidsgivers oppfølging.⁷⁵

4.5 Vurderinger

Arbeidsgiver får i liten grad informasjon fra legen om behovet for tilrettelegging på arbeidsplassen

Ved sykmelding skal legen gi arbeidsgiver informasjon om den sykmeldte kan være i arbeidsrelatert aktivitet. Legen skal gi en vurdering av hva vedkommende faktisk kan eller ikke kan utføre av oppgaver på arbeidsplassen. I sykmeldingsblanketten har legen en mulighet for å be om tilbagemelding fra arbeidsgiver på hvordan tilrette-

leggingen fungerer. Undersøkelsen viser at lege kun i et fåtall av sakene som ble gjennomgått, ga informasjon til arbeidsgiver om hva slags oppgaver den sykmeldte kunne utføre, og hvordan det best kunne tilrettelegges for dette på arbeidsplassen. Videre viser undersøkelsen at legen svært sjeldent benytter muligheten til å få tilbagemelding fra arbeidsgiver om hvordan tilretteleggingen fungerer. Dialog mellom lege og arbeidsgiver er avgjørende for kvaliteten på både leges sykmeldingsarbeid og arbeidsgivers tilrettelegging for den sykmeldte. Når arbeidsgiver i mange tilfeller ikke får informasjon om hva den sykmeldte kan gjøre på arbeidsplassen, får arbeidsgiver et svakere grunnlag for å tilrettelegge på arbeidsplassen tidlig i sykmeldingsperioden. Hvis bedriftsinterne tiltak ikke blir prøvd ut for sykmeldte, har arbeids- og velferdsetaten mindre mulighet for å iverksette arbeidsrettede tiltak tidlig for dem som har behov for det.

Legen gir mangelfull informasjon om hvorvidt den sykmeldte kan være i aktivitet og har behov for bistand fra arbeids- og velferdsetaten

Ved åtte ukers sykmelding skal legen spesielt vurdere om den sykmeldte kan være i arbeidsrelatert aktivitet, og gi informasjon til arbeids- og velferdsetaten om dette. Hvis en sykmeldt ikke kan gjenoppta sitt opprinnelige arbeid uten videre, skal legen vurdere om det er tilstrekkelig med tilrettelegging på arbeidsplassen, eller om personen har behov for et nytt arbeid. Undersøkelsen viser at legen generelt gir lite informasjon om hvorvidt den sykmeldte kan være i aktivitet eller har behov for bistand fra etaten. Ved åtte ukers sykmelding har legen i et flertall av sakene ikke gitt tilstrekkelig informasjon til arbeids- og velferdsetaten om medisinske grunner er til hinder for at aktivitet kan iverksettes. I 25 prosent av sakene har legen ikke gitt noen slike opplysninger til etaten i løpet av de åtte første ukene. I tillegg kommer at legen i bare 20 prosent av tilfellene ved åtte ukers sykmelding vurderer om det foregår tilstrekkelig tilrettelegging på arbeidsplassen, eller om personen har behov for et nytt arbeid. Senere i sykmeldingsløpet foreligger det for en stor del av de sykmeldte heller ingen informasjon fra legen som klargjør om personen har behov for tiltak fra arbeids- og velferdsetaten. Når legen gir lite informasjon om hvorvidt den sykmeldte kan være i aktivitet eller har behov for bistand fra etaten, begrenser det etatens mulighet for å iverksette tiltak tidlig for sykmeldte.

75) NAV – Arbeidsnotat 20.11.2008. Brukerundersøkelse – oppfølging av sykmeldte. *Hvordan opplever sykmeldte dialogmøtet i regi av NAV?*

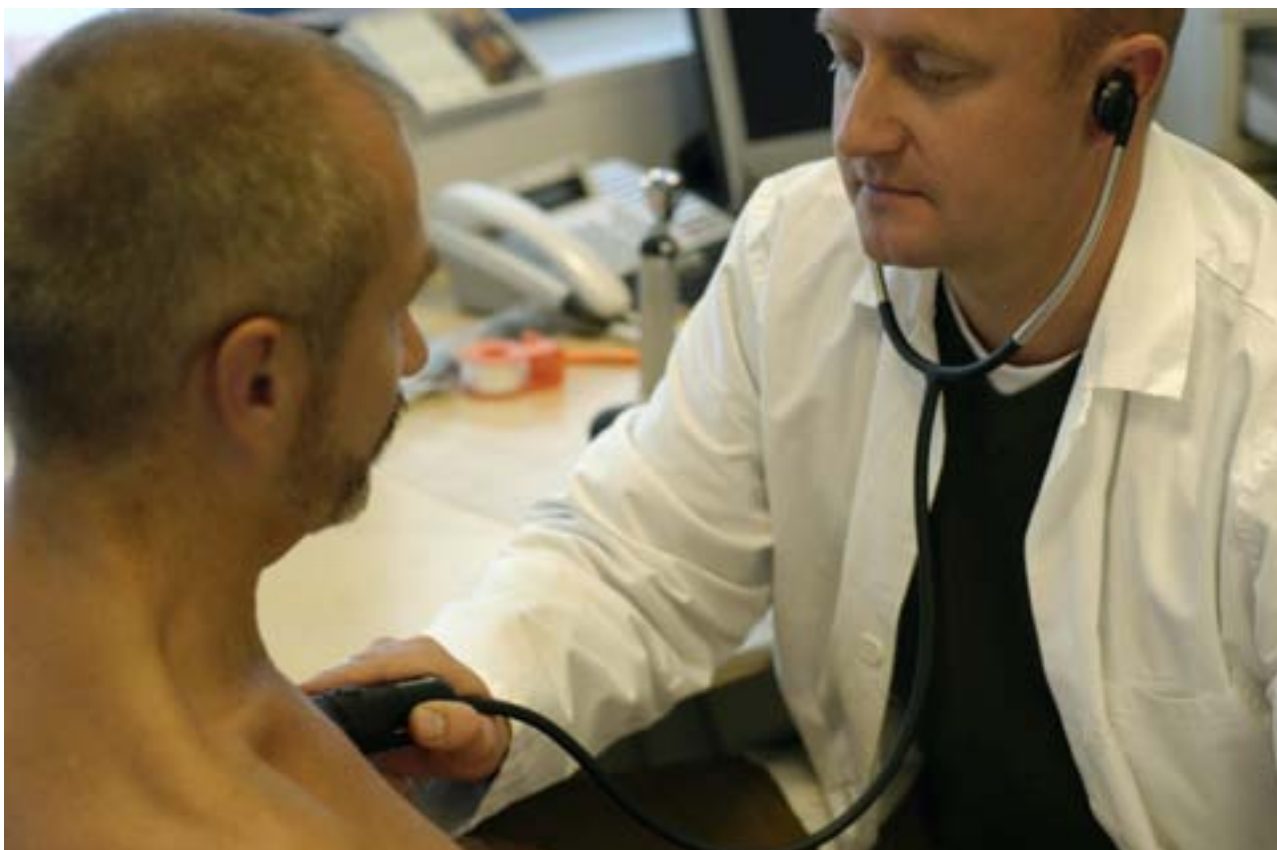


Foto: Samfoto

Arbeids- og velferdsetaten får i svært mange tilfeller ikke nødvendig informasjon fra arbeidsgiver om den sykmeldtes bistandsbehov

Arbeidsgiver skal i samråd med den sykmeldte utarbeide en oppfølgingsplan, avholde dialogmøte med den sykmeldte og sende informasjon om dette til arbeids- og velferdsetaten. Undersøkelsen viser at i 2009 fikk etaten inn oppfølgingsplan for 60 prosent av dem som hadde vært sykmeldt i mer enn tolv uker, og melding om at dialogmøte var gjennomført på arbeidsplassen, i under ti prosent av tilfellene. Mange av planene og referatene fra dialogmøte 1 som etaten mottar, har dårlig kvalitet. Et klart flertall av veilederne mener at under halvparten av oppfølgingsplanene og referatene fra dialogmøter i regi av arbeidsgiver gir tilstrekkelig informasjon til at de kan vurdere om oppfølging fra etaten er aktuelt. Dette betyr at for majoriteten av dem som blir sykmeldt i mer enn tre måneder, har etaten ingen eller lite informasjon om eventuell tilrettelegging på arbeidsplassen eller om det er behov for tiltak fra etaten. Konsekvensen er at personer som kunne hatt behov for tiltak fra arbeids- og velferdsetaten tidlig i sykepengeperioden, ikke blir identifisert.

5 Hvordan følger NAV-kontorene opp sykmeldte?

5.1 Unntak fra aktivitetskravet ved åtte ukers sykmelding

Hvis en sykmeldt ikke kan være i aktivitet ved åtte ukers sykmelding, skal arbeids- og velferds-etaten kontrollere leges begrunnelse for dette. I spørreundersøkelsen er veiledere ved lokale NAV-kontor som til vanlig har ansvar for å vurdere unntak fra aktivitetskravet ved åtte ukers sykmelding, bedt om å avgjøre om de ville ha innvilget unntak eller ikke etter åtte uker for tre sykmeldte. For alle de tre sykmeldte ble det gitt unntak fra aktivitetskravet i den reelle saks-behandlingen. Informasjonen som ble gitt til veilederne, er vist i tekstboks 2. Svarene fra veilederne er gjengitt i tabell 3.

Tabell 3 viser at praksis for å vurdere unntak for aktivitetskravet ved åtte ukers sykmelding varierer mellom veilederne. Særlig tydelig er dette for person 1, der om lag halvparten av veilederne innvilger unntak fra aktivitetskravet, mens den andre halvparten ikke innvilger unntak. Også for person 3 er det stor forskjell i hvordan informasjonen som oppgis, tolkes av etatens veiledere. 30 prosent innvilger unntak fra aktivitetskravet, mens 67 prosent ikke gjør det. For person 2 oppgir 87 prosent av veilederne at unntak fra aktivitetskravet innvilges.

Også når de fylkesvise forskjellene analyseres nærmere, framkommer forskjeller i skjønns-utøvelsen av de aktuelle casene. For person 1 har to fylker en innvilgelsesprosent på over 70 prosent, mens nær 75 prosent av veilederne i to andre fylker ikke gir unntak fra aktivitetskravet.

Tekstboks 2 Innholdet i tre personers sykmeldinger ved åtte ukers sykmelding

Person 1

Arbeidsgiver: kommunen
Yrke/stilling: sykepleier
Hoveddiagnose: nakkesymptomer (L01)
Bidiagnose: slapphet/tretthet (A04)
Informasjon til NAV: "nakke-/skulder-smerter, går til fysikalsk beh"

Person 2

Arbeidsgiver: verksted
Yrke/stilling: bilmekaniker
Hoveddiagnose: influensaliknende sykdom (R80)
Bidiagnose: brystmerter IKA (A11)
Informasjon til NAV: "vedvarende plager med nylig innleggelse med spørsmål om coronar hjertesykdom"

Person 3

Arbeidsgiver: bilfirma
Yrke/stilling: selger
Hoveddiagnose: depresjon reaktiv mild (P76)
Bidiagnose: lumbago med isjialgi (L86)
Informasjon til NAV: "Pas går til fysioterapi"

68 sykmeldinger som anbefaler unntak fra aktivitet ved åtte ukers sykmelding, er vurdert av to eksperter oppnevnt av Arbeids- og velferds-direktoratet. Ekspertene er enige om at det foreligger tilstrekkelig dokumentasjon til et slikt unntak, i 14 prosent av sakene. I 56 prosent av sakene er de enige om at det ikke foreligger tilstrekkelig informasjon til at unntak fra aktivitetskravet kan gis. Denne vurderingen begrunner de hovedsakelig med at lege har gitt mangelfull

Tabell 3 Veilederes vurdering av unntak fra aktivitetskravet. Prosent

Svar	Person 1	Person 2	Person 3
Unntak fra aktivitetskravet innvilges	49	87	30
Unntak fra aktivitetskravet innvilges ikke – ytterligere opplysninger er nødvendig for å gjøre unntak	51	12	67
Vet ikke	1	1	3
Totalt	100	100	100
Antall svar (N)	745	744	742

Kilde: Spørreundersøkelse blant veiledere ved lokale NAV-kontor desember 2009

vurdering av den sykmeldtes funksjonsevne relatert til arbeidsplassen. I om lag 30 prosent av sakene er de to ekspertene uenige om det kan gis unntak fra aktivitetskravet.⁷⁶

Da disse 68 sakene opprinnelig ble behandlet av arbeids- og velferdsetaten, ble det i 61 saker innvilget unntak fra aktivitetskravet uten videre saksbehandling. I fire saker tok etaten direkte kontakt med legen for å innhente flere opplysninger. I tre saker sendte etaten brev om midlertidig stans i sykepengene. I alle de 68 sakene ble utfallet at unntak fra aktivitetskravet ble gitt.

Når legen ikke har skrevet noen melding til arbeids- og velferdsetaten om unntak fra aktivitetskravet ved åtte uker, oppgir de besøkte kontorene ulike måter å håndtere dette på. Det varierer om sykepengene stoppes midlertidig, om arbeids- og velferdsetaten tar kontakt med legen direkte for å få informasjon, og om den sykmeldte selv må ta kontakt med legen for å få ham eller henne til å skrive en melding til etaten.

I saksmappegjennomgangen var det 29 saker der legen ikke hadde skrevet noen melding til NAV ved åtte ukers sykmelding. I 18 av disse sakene hadde arbeids- og velferdsetaten godtatt unntak fra aktivitetskravet uten at det var dokumentert at noe annet var gjort. I ni saker var det dokumentert at ytterligere opplysninger hadde blitt innhentet fra legen. I tre saker var sykepengene stoppet midlertidig.

Når leges begrunnelse for unntak fra aktivitetskravet er klar, oppgir veiledere i spørreundersøkelsen og i intervju at de vanligvis ikke innhenter ytterligere informasjon fordi andre oppgaver prioriteres. Flere veiledere viste også til at det kan være tidkrevende å få tak i legen og gå i dialog med ham/henne om mulighetene for tilrettelegging på arbeidsplassen. Noen veiledere trakk også fram at manglende autoritet overfor legene gjør at de kvier seg for å ta kontakt. Mange opplevde at leder ikke oppmuntret dem til å prioritere arbeidet med å skaffe bedre opplysninger fra lege. Ingen av de besøkte NAV-kontorene hadde imidlertid stoppet sykepengene i tilfeller hvor legens begrunnelse var utilstrekkelig.

76) Mens den ene reagerer strengere på at funksjonsvurdering ikke er gjennomført, ser den andre mer på helheten av informasjonen fra lege, som alvorlighetsgrad av sykdom, alder og yrke, og innvilger unntak i større grad. Uenighet framkommer også når fortsatt sykepengeutbetaling er begrunnet i at den sykmeldte søker om yrkesrettet attføring. Mens den ene vil forsikre seg om at søknad faktisk blir sendt, og avslø fordi det ofte søkes på et langt senere tidspunkt, innvilger den andre unntak fra aktivitetskravet med søknad om yrkesrettet attføring som begrunnelse.

Begrunnelsen for dette var at veilederne ønsket å unngå at brukerne blir skadelidende. Ved flere av kontorene ble det også sagt at frykten for negativ presseomtale gjør at sykepenger ikke stoppes selv om dokumentasjonen er mangelfull.

Unntak fra aktivitetskravet ved åtte ukers sykmelding skal registreres i saksbehandlingsverktøyet Arena med en begrunnelse for unntaket. En gjennomgang av 138 unntak fra aktivitetskravet ved åtte uker viser følgende:

- I 70 prosent av sakene var unntaket registrert med begrunnelsen "medisinske grunner".
- I to prosent av sakene var unntaket registrert med begrunnelsen "tilrettelegging ikke mulig".
- I 21 prosent av sakene var det ikke registrert et unntak, fordi unntaket kun var gjort i Infotrygd.
- I syv prosent av sakene var det ikke registrert et unntak selv om saken var behandlet i Arena.

I spørreundersøkelsen oppgir 87 prosent av veilederne at de har kompetanse til å foreta en korrekt vurdering av unntaket fra aktivitet ved åtte ukers sykmelding. 98 prosent av lederne sier seg enig eller delvis enig i påstanden om at lokalkontoret samlet sett har kompetanse til å foreta en korrekt vurdering av unntak fra aktivitetskravet ved åtte uker.

Under intervjuer ved de besøkte lokalkontorene framkommer det samtidig at opplæring av nyansatte primært skjer "skulder-ved-skulder" når det gjelder vurdering av aktivitetskravet ved åtte ukers sykmelding. Dette betyr at det i stor grad er opp til den enkelte veileder hva som læres bort.

Ved flere av de besøkte kontorene oppgir veiledere at vurdering av aktivitetskravet har vært et tema i teammøter eller fagmøter. Samtidig oppgir et flertall av lederne for lokalkontorene at de i løpet av det siste året ikke har stilt krav til eller gitt føringer for hvordan aktivitetskravet skal vurderes. Flere ledere mener at de med fordel kunne lagt større vekt på dette temaet. Lederne oppgir at de måles på gjennomføring av dialogmøte 2, og at det er dette oppmerksomheten rettes mot.

5.2 Lokalkontorenes informasjon og veiledning til legene

Ved å kartlegge leges sykmeldingspraksis og den informasjon kontoret får fra legen, kan lokalkontorene jobbe målrettet for å bedre disse forholdene. Lederne ved lokale NAV-kontor er i spørreundersøkelsen bedt om å svare på spørsmål

om hvilken kunnskap de har om legenes sykmeldingspraksis, og om de har kartlagt og sammenliknet forskjellen i praksisen mellom ulike behandlere i kommunen/bydelen. 31 prosent av lokalkontorene har kartlagt og sammenliknet bruk av graderte sykmeldinger i kommunen/bydelen. 18 prosent har sammenliknet hvordan varigheten på sykefravær for personer som er 100 prosent sykmeldte, varierer mellom leger.

I spørreundersøkelsen er det også spurt om i hvilken grad lokalkontorene har undersøkt legers deltakelse i dialogmøte 1 og dialogmøte 2. Tolv prosent av lokalkontorene svarer at de har kartlagt og sammenliknet legenes deltakelse i dialogmøte 1, mens tilsvarende tall for legers deltakelse i dialogmøte 2 er 33 prosent. 23 prosent av lokalkontorene oppgir i spørreundersøkelsen at de i 2009 kartla og sammenliknet informasjonen om sykmeldtes bistandsbehov som legen gir til arbeids- og velferdsetaten i sykmeldingen.

Fellesmøter med leger i kommunen er et av arbeids- og velferdsetatens virkemidler for å påvirke legenes sykmeldingspraksis og for å bedre samhandlingen med legene. I 2009 var det ca. 16 prosent av NAV-kontorene som ikke avholdt eller deltok i et fellesmøte hvor oppfølging av sykmeldte var tema. Ca. 28 prosent av kontorene avholdt ett slikt møte, mens ca. 55 prosent av kontorene avholdt to eller flere fellesmøter.⁷⁷

Blant de 31 prosent av NAV-kontorene som kartla og sammenliknet bruk av graderte sykmeldinger, har ca. 49 prosent presentert denne statistikken i fellesmøter med lege eller behandler. Det betyr at om lag 15 prosent av lokalkontorene opplyser at de i 2009 la fram statistikk over graderte sykmeldinger i fellesmøter.

Spørreundersøkelsen viser at ca. 33 prosent av lederne med ansvar for sykefraværsoppfølging kjenner til hvordan statistikk over legenes sykmeldingspraksis i kommunen kan framskaffes. Blant veilederne er det ca. 18 prosent som kjenner til hvordan slik statistikk hentes ut.

Dersom en lege gjentatte ganger unnlater å følge sykmeldingsreglene og intensjonene med disse, kan arbeids- og velferdsetaten frata vedkommende lege retten til å sykmelde. Dette er den eneste

77) Riksrevisjonens spørreundersøkelse blant ledere for lokale NAV-kontor desember 2009, N = 227.

sanksjonsmuligheten etaten har overfor sykmeldende behandler, og departementet forutsatte at etaten skulle ta denne sanksjonsmuligheten i bruk etter at folketrygdloven ble endret i 2004.⁷⁸ Ifølge en ekspertgruppe nedsatt av Arbeidsdepartementet er imidlertid dette et så strengt virkemiddel at det knapt benyttes, bortsett fra i mer omfattende tilsynssaker. Ledere ved de besøkte kontorene opplever at arbeids- og velferdsetaten er uten effektive virkemidler i de tilfellene samarbeidet med legene ikke fungerer. Det ble videre hevdet at de legene som møter opp på fellesmøtene i regi av arbeids- og velferdsetaten, er de som etaten i minst grad har behov for å bedre samhandlingen med.

5.3 Arbeids- og velferdsetatens praksis for å vurdere oppfølgingsplanene og sikre god informasjon fra arbeidsgivere

Arbeids- og velferdsetaten skal gjennomgå oppfølgingsplanen fra arbeidsgiver for å vurdere de videre mulighetene for den sykmeldte. I tabell 4 vises fordelingen av veiledernes svar på spørsmål om for hvor stor andel av oppfølgingsplanene de i 2009 har hatt kapasitet til å vurdere om oppfølging fra arbeids- og velferdsetaten er aktuelt.

Tabell 4 Veilederes anslag på andelen av oppfølgingsplaner de vurderer

Svar	Prosentandel
Få eller ingen av planene	20
Om lag 1/4 av planene	23
Om lag halvparten av planene	22
Om lag 3/4 av planene	16
Alle eller nesten alle planene	19
N = 755	100

Kilde: Spørreundersøkelse blant veiledere ved lokale NAV-kontor desember 2009

Tabellen viser at 65 prosent av veilederne oppgir at de i perioden juni–desember 2009 hadde kapasitet til å vurdere om oppfølging fra arbeids- og velferdsetaten var aktuelt, for halvparten eller færre av de innsendte planene de mottok fra arbeidsgiver. 19 prosent oppgir at de gjorde en slik vurdering for alle eller nesten alle planene de mottok.

I tabell 5 på neste side vises veiledernes svar på spørsmål om de tar kontakt når arbeidsgiver

78) Ot.prp. nr. 48 (2003–2004) Om lov om endringer i folketrygdloven (nye regler om sykmelding mv.), s. 15.

Tabell 5 Veilederes svar på spørsmålet: Hvor ofte tar du kontakt med arbeidsgiver når mottatt oppfølgingsplan og evt. referat fra dialogmøte 1...

Svar	... indikerer behov for tiltak fra NAV?	... ikke gir nok informasjon til å avgjøre om den sykmeldte følges opp på en hensiktsmessig måte på arbeidsplassen?
Sjelden eller aldri	19 %	38 %
I om lag 1/4 av tilfellene	19 %	31 %
I om lag halvparten av tilfellene	13 %	19 %
I om lag 3/4 av tilfellene	16 %	6 %
Alltid eller svært ofte	34 %	6 %
Sum	100 %	100 %
Antall svar	762	734

Kilde: Spørreundersøkelse blant veiledere ved lokale NAV-kontor desember 2009

antyder behov for tiltak fra arbeids- og velferds-etaten, og når informasjonen i oppfølgingsplanen eller referatet fra dialogmøtet er utilstrekkelig.

Tabell 5 viser at det er stor forskjell mellom veilederne når det gjelder hvor ofte de tar kontakt med arbeidsgiver når mottatt oppfølgingsplan eller eventuelt referat fra dialogmøte indikerer behov for tiltak fra NAV. 34 prosent av veilederne oppgir at de alltid eller svært ofte tar kontakt med arbeidsgiver i et slikt tilfelle, mens 19 prosent svarer at de sjelden eller aldri tar kontakt med arbeidsgiver. 88 prosent svarer at de tar kontakt i halvparten av tilfellene eller sjeldnere når mottatt oppfølgingsplan / referat fra dialogmøte 1 ikke gir nok informasjon til at veilederen kan avgjøre om den sykmeldte følges opp på en hensiktsmessig måte på arbeidsplassen.

I spørreundersøkelsen blant veilederne oppgir i underkant av halvparten at de sjelden eller aldri vurderer behovet for systemrettet bistand fra arbeidslivssenteret eller lokalkontoret når arbeidsgiver ikke sender inn oppfølgingsplan etter purring ved 16 uker. På spørsmål om lokalkontoret jobber systematisk for å sikre seg bedre informasjon fra arbeidsgiverne, for eksempel ved bedriftsbesøk, oppgir de fleste av de besøkte kontorene at de ikke har prioritert dette i 2009.

Ledelsen for et lokalkontor kan ta ut statistikk om oppfølgingsplaner som er hentet inn fra arbeidsgiver. I spørreundersøkelsen oppgir 61 prosent av lederne at de i løpet av de siste to månedene ikke hadde benyttet statistikk om andel innhentede oppfølgingsplaner fra arbeidsgivere (N = 368). Ved kun ett av de seks besøkte lokalkontorene kan lederen vise til at slik statistikk blir brukt aktivt. Ingen av lederne ved de besøkte kontorene

har etablert rutiner eller stilt krav til veilederne om hvordan oppfølgingsplanene skal vurderes, ut over at veilederne skal undersøke om arbeidsgiver har bedt arbeids- og velferdsetaten om å iverksette et konkret tiltak.

5.4 Gjennomføring av dialogmøter ved seks måneders sykefravær (dialogmøte 2)

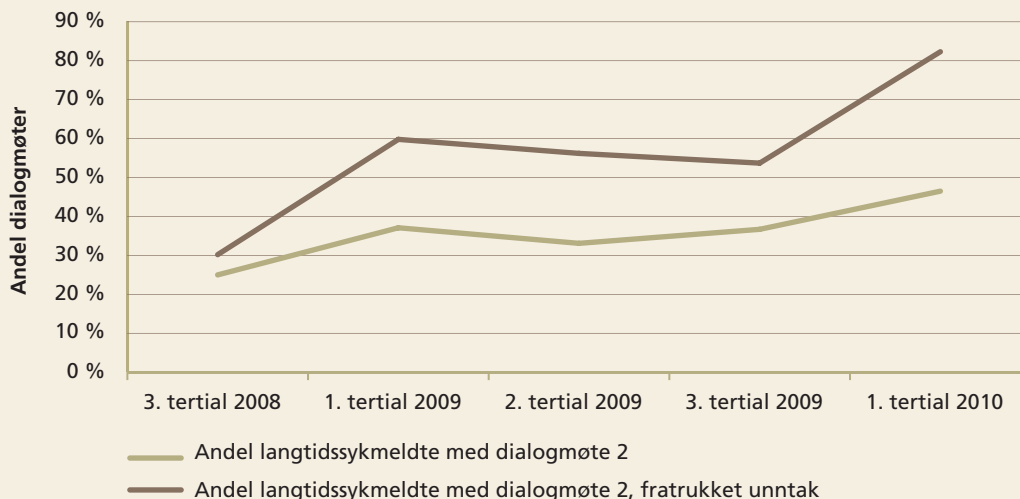
Arbeids- og velferdsetaten skal avholde dialogmøte med den sykmeldte og arbeidsgiver senest ved seks måneders sykefravær, unntatt når et slikt møte antas å være åpenbart unødvendig. I figur 7 på neste side vises andel gjennomførte dialogmøter i regi av etaten.

Figur 7 viser at arbeids- og velferdsetaten i 2009 avholdt dialogmøter for om lag 35 prosent av de som hadde vært sykmeldt i mer enn seks måneder. I første tertial 2010 økte denne andelen til 47 prosent. Når det tas hensyn til unntakene, gjennomførte etaten i 2009 dialogmøte for i underkant av 60 prosent av dem som skulle hatt et slikt møte. Tilsvarende tall for 1. tertial 2010 var 82 prosent. Antall gjennomførte møter økte fra drøyt 7000 i 3. tertial 2008 til nesten 14 000 i 1. tertial 2010.

Antall unntak økte fra drøyt 5000 i 3. tertial 2008 til nesten 13 000 i 1. tertial 2010. Dette betyr at arbeids- og velferdsetaten i perioden ga om lag like mange unntak fra dialogmøte 2 som antall møter som ble gjennomført: I 2009 avholdt etaten om lag 30 500 møter, mens det ble gitt om lag 31 500 unntak.⁷⁹

79) NAVs virksomhetsrapporter 1.–3. tertial 2009, vedlegg: *Måloppnåelse IA-avtalen*. Tallene viser gjennomførte møter uavhengig av når i sykefraværsforløpet møtene ble gjennomført.

Figur 7 Dialogmøter i regi av arbeids- og velferdsetaten



Kilde: NAVs virksomhetsrapporter 2009 og 2010, vedlegg: Måloppnåelse IA-avtalen

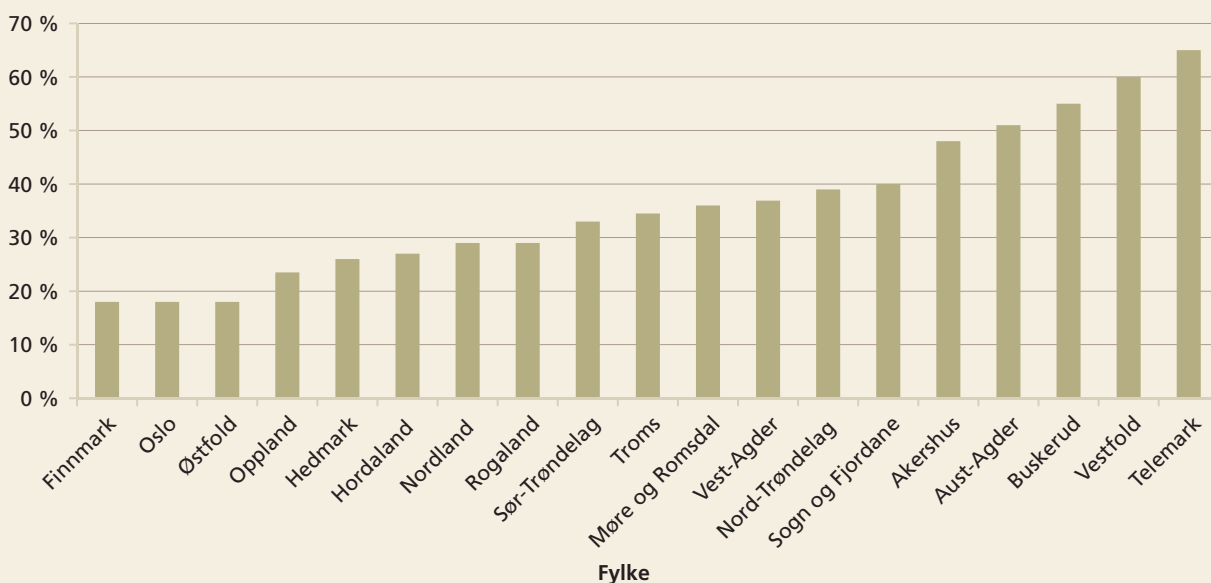
I figur 8 vises fylkesvise variasjoner i gjennomføring av dialogmøte 2 i 3. tertial 2009.

Figur 8 viser at det er betydelige fylkesvise forskjeller i gjennomføring av dialogmøte 2. I tredje tertial 2009 varierte andelen gjennomførte dialogmøter innen seks måneder fra 18 prosent i Finnmark, Oslo og Østfold til 65 prosent i Telemark og 60 prosent i Vestfold.⁸⁰ Det var også betydelige fylkesvise forskjeller i bruken av unntak for dialogmøte 2.⁸¹

I saksmappegjennomgangen er det sett på om utføring er vurdert i dialogmøtet ved seks måneders sykefravær. Blant 32 gjennomgåtte referater er utføring vurdert i 20 av disse (63 prosent). I tolv tilfeller (38 prosent) er det ikke informasjon i referatet som tyder på at utføring er vurdert. I de gjenværende fire sakene er det uklart om utføring er vurdert eller ikke.

Lege eller annet helsepersonell skal innkalles til dialogmøtet hvis den sykmeldtes veileder hos arbeids- og velferdsetaten vurderer dette som

Figur 8 Andel gjennomførte dialogmøte 2 innen seks måneder, 3. tertial 2009



Kilde: NAV Fylkenes årsrapporter 2009

80) I prosentandelene er det tatt hensyn til unntak.

81) Arbeids- og velferdsdirektoratets (overordnet fylkesledd) presentasjon i fylkesdirektørmøte i august 2009.

hensiktsmessig. Spørreundersøkelsen blant veiledere ved lokale NAV-kontor viser at det varierer hvor ofte legen kalles inn til dialogmøte 2. Mens ca. 35 prosent av veilederne alltid eller svært ofte kaller inn legen til dialogmøte 2, er det nesten like mange som innkaller legen i en fjerdedel av tilfellene eller sjeldnere.

Samtidig uttrykker nesten 60 prosent av veilederne ønske om at legen skal delta oftere enn han/hun gjør i dag. Nesten 70 prosent av veilederne sier seg enig eller delvis enig i påstanden om at "Behandler er lite tilgjengelig, og det er praktisk vanskelig å finne et felles møtetidspunkt.

5.5 Årsaker til at andelen gjennomførte dialogmøter varierer mellom lokalkontor

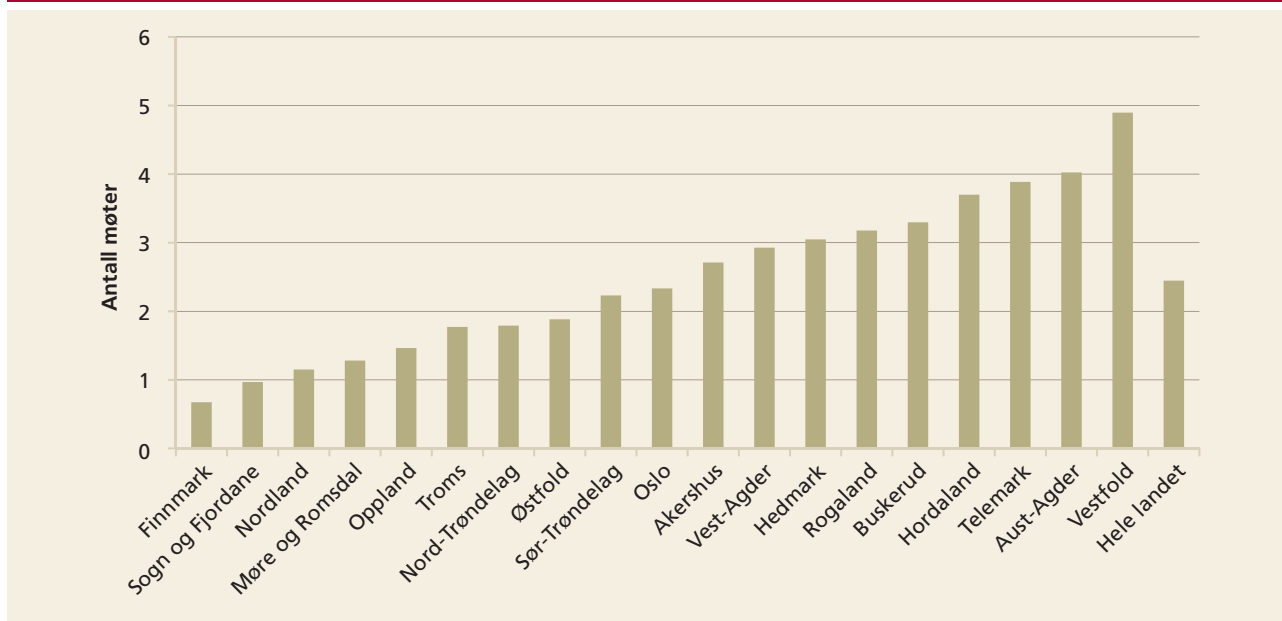
I perioden fra juli 2008 til og med juni 2009 var det i gjennomsnitt 7307 personer per måned som passerte seks måneders sykmelding.⁸² Lokalkontorene hadde i 2009 om lag 900 årsverk til å følge opp sykmeldte (omtalt her som "årsverk til sykefraværsoppfølging"), og hvert årsverk måtte da i gjennomsnitt avklare behovet for dialogmøte 2 for åtte personer i måneden. Hvis 25 prosent av de sykmeldte fikk unntak fra møtene, måtte hvert årsverk avholde dialogmøte for seks personer i måneden.

Det er betydelige forskjeller mellom lokalkontorene internt i fylkene når det gjelder andelen gjennomførte dialogmøter.⁸³ Hvor mange dialogmøter som ble avholdt av et lokalkontor i 1. halvår 2009, henger sammen med antall årsverk ved kontoret som var satt av til å følge opp sykmeldte. Kontor der det var få langtidssykmeldte per årsverk satt av til å følge opp de sykmeldte, gjennomførte en større andel av dialogmøtene. Ved lokalkontor hvor hver veileder hadde ansvar for opptil elleve langtidssykmeldte per måned, ble det gjennomført møte for 32 prosent av disse sykmeldte. Ved kontor hvor hver veileder hadde 12–17 langtidssykmeldte, ble det gjennomført møte for 26 prosent av disse. For kontor med flere enn 17 langtidssykmeldte per veileder ble det gjennomført møter med om lag 18 prosent av de sykmeldte.

I spørreundersøkelsen er det flere veiledere som kommenterer at oppfølging av sykmeldte blir nedprioritert på lokalkontoret. Av 281 kommentarer fra veilederne i fritekstfelt i spørreundersøkelsen, er det 41 som skriver dette. Ifølge mange veiledere prioriteres i stor grad utbetaling av stønader og ytelser på bekostning av oppfølging av blant annet sykmeldte.

En fylkesvis sammenligning av hvor mange dialogmøter hvert årsverk til sykefraværsoppfølging gjennomførte per måned i 1. halvår 2009, er vist i figur 9.

Figur 9 Gjennomførte dialogmøter per årsverk til sykefraværsoppfølging per måned, 1. halvår 2009



Kilder: Spørreundersøkelse blant ledere for lokale NAV-kontor for årsverk til sykefraværsoppfølging, og registerdata fra Arbeids- og velferdsdirektoratet for antall gjennomførte dialogmøter

82) NAVs virksomhetsrapport 3. tertial 2009, vedlegg 3 Måloppnåelse IA-avtalen.

83) Statistikk fra Arbeids- og velferdsdirektoratet over gjennomførte dialogmøter 1. halvår 2009.

Tabell 6 Veilederes svar på spørsmål om innkalling og gjennomføring av dialogmøte 2. Prosent

	I hvilken grad har du løpende oversikt over alle som er aktuelle for dialogmøte 2?	I hvilken grad har du erfart at kontoret har effektive arbeidsprosesser for å avtale møtetidspunkt og gjennomføre dialogmøte 2?
I liten grad 1	8	9
2	12	16
3	25	38
I stor grad 4	55	37
Sum	100	100
Antall svar	792	798

Kilde: Spørreundersøkelse blant veiledere ved lokale NAV-kontor desember 2009

Figur 9 viser at det for landet som helhet er gjennomført omtrent 2,5 møter per årsverk brukt til sykefraværsoppfølging hver måned. Antallet gjennomførte dialogmøter per årsverk til sykefraværsoppfølging varierer imidlertid mye mellom fylkene. Mens det i Vestfold ble gjennomført nesten fem dialogmøter per årsverk til sykefraværsoppfølging, var det omtrent ett møte per årsverk i Finnmark, Sogn og Fjordane og Nordland. En forklaring kan være at en del fylker har mange mindre kontor, blant annet som følge av spredt bosetting, og at de dermed har høyere bemanning enn andre fylker i forhold til antall kandidater for dialogmøter. En annen forklaring kan være ulik produktivitet i gjennomføring av møtene.

Veiledere ved lokale NAV-kontor som til vanlig har ansvar for å avholde dialogmøte 2, er i spørreundersøkelsen bedt om å svare på spørsmål om dette arbeidet.

I tabell 6 framkommer det at rundt 20 prosent av dem som til vanlig har ansvar for å avholde dialogmøte 2, i mindre grad har løpende oversikt over alle som er aktuelle for dette møtet. En forutsetning for at et kontor har en løpende oversikt over hvem som er aktuelle for et dialogmøte, er at innkalling til møtet framkommer som en oppgave i ikt-systemet Arena. Ved flere av de besøkte lokalkontorene oppgir veilederne at for flere av de langtidssykmeldte har gjennomføring

av dialogmøte ikke kommet opp som en oppgave i Arena. I saksmappegjennomgangen er det også flere eksempler på at innkalling til dialogmøte 2 ikke har vært en oppgave i Arena. Det kan skyldes at tidligere oppgaver for den sykmeldte ikke er fullført, ettersom dette er en forutsetning for å få fram nye oppgaver i Arena.⁸⁴

Tabell 6 viser videre at om lag 75 prosent av veilederne mener at kontoret har effektive arbeidsprosesser for å avtale møtetidspunkt og gjennomføre dialogmøte 2. Besøk ved seks lokalkontor viser at ved kontor som gjennomfører en høy andel dialogmøter, har ledelsen etablert tydelige forventninger og krav til at straks en person er aktuell for dialogmøte 2 ved 20 ukers sykmelding, skal det kalles inn til møte. Ved kontor med en lavere andel gjennomførte dialogmøter er lederne mindre tydelige på når innkallingen skal skje.

En undersøkelse av sammenhengen mellom ulike kjennetegn ved lokalkontorene og grad av gjennomføring av dialogmøte 2 i 1. halvår 2009 viser at leders krav og forventninger har en betydning for andelen gjennomførte møter. I tabell 7 vises andelen gjennomførte dialogmøte 2 fordelt på kontor hvor veilederne i ulik grad opplever at leder har satt fokus på at møtene skal gjennomføres.

Tabell 7 viser at ved kontor hvor veilederne opplever at leder i liten grad har satt fokus på

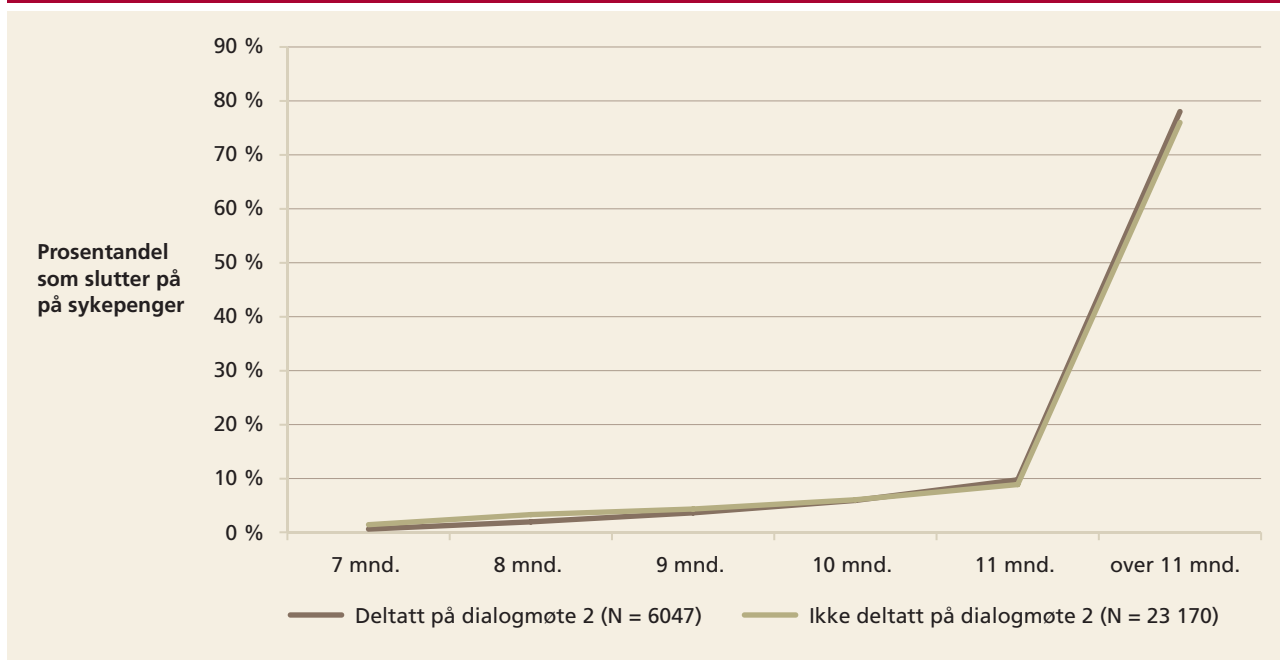
Tabell 7 Leders fokus på dialogmøte 2 og faktisk gjennomføring av møtene

I hvilken grad leder har satt fokus på at dialogmøte skal gjennomføres senest innen 26 uker	Antall kontor	Andel gjennomførte dialogmøte 2 i gjennomsnitt 1. halvår 2009. Prosent
Leder har i liten grad satt fokus på dette	41	19
Leder har i noen grad satt fokus på dette	95	26
Leder har i stor grad satt fokus på dette	199	31
Totalt for alle kontorene	335	28

Kilde: Spørreundersøkelse blant veiledere ved lokale NAV-kontor desember 2009, og registerdata fra Arbeids- og velferdsdirektoratet

84) E-post fra en representant for Arbeids- og velferdsdirektoratet (NDU) april 2010.

Figur 10 Sykefraværets varighet for personer som har deltatt, og personer som ikke har deltatt, på dialogmøte 2



Kilde: Registerdata fra Arbeids- og velferdsdirektoratet

gjennomføring av dialogmøte 2, er det 19 prosent av dialogmøtene som gjennomføres. Ved kontor hvor leder etter veilederes oppfatning i stor grad har hatt fokus på dialogmøte 2, er andelen gjennomførte møter 31 prosent.

Registerdata viser at tidspunkt for etablering av NAV-kontor og organisering ved lokalkontoret har mindre betydning for gjennomføring av dialogmøte 2 i 1. halvår 2009. Andelen gjennomførte dialogmøter er ikke nevneverdig annerledes ved kontor som ble etablert dette halvåret, sammenlignet med kontor etablert på andre tidspunkt. Graden av spesialisering blant veilederne, dvs. om de har ansvaret for mange andre brukere enn sykmeldte, synes heller ikke å ha noen betydning for andel gjennomførte dialogmøter.⁸⁵

Kontor med en viss grad av virksomhetsorganisering, dvs. at en veileder har ansvaret for å følge opp alle sykmeldte i en bestemt virksomhet, gjennomførte en noe større andel dialogmøter enn kontor med ingen eller liten grad av virksomhetsorganisering. Denne sammenhengen er imidlertid svak sammenlignet med sammenhengen mellom gjennomførte dialogmøter og leders fokus og årsverk til sykefraværsoppfølging ved lokalkontoret.⁸⁶

85) Kobling av data fra Riksrevisjonens spørreundersøkelse blant ledere for NAV-kontor desember 2009 og registerdata fra Arbeids- og velferdsdirektoratet på gjennomførte dialogmøte 2 1. halvår 2009. Se vedlegg for en nærmere presentasjon av analysene.

86) Se vedlegg for en nærmere presentasjon av analysene.

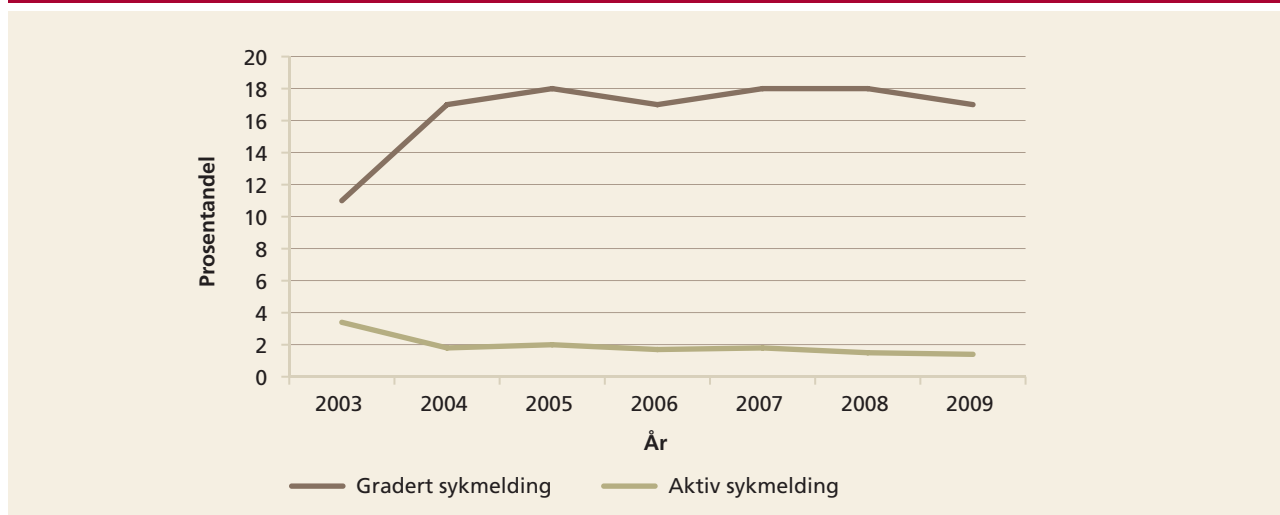
5.6 Overgang til jobb for personer som har deltatt på dialogmøte 2

Figur 10 viser hvor stor andel av personer som har vært sykmeldt i 26 uker, som enten blir friskmeldt eller går over på annen ytelse på ulike tidspunkt. Det er skilt mellom personer som har deltatt på dialogmøte 2, og personer som ikke har deltatt på dialogmøte 2.

Figur 10 viser at omtrent 75 prosent av dem som er sykmeldt i 26 uker, og som ikke deltar på dialogmøte 2, forblir sykmeldt i mer enn elleve måneder. Blant dem som deltar på dialogmøte 2, er andelen som forblir sykmeldt i over elleve måneder, omtrent to prosentpoeng høyere. Personer som er sykmeldt i 26 uker, forblir altså i stor grad sykmeldt ut sykepengeperioden uavhengig av om de deltar på dialogmøtet eller ikke.

Det er i undersøkelsen ikke undersøkt om dialogmøtet påvirker sykefraværet eller oppfølgingsarbeidet på andre måter. Det å bli kalt inn til dialogmøte kan for eksempel føre til at enkelte blir friskmeldt før uke 26, eller dialogmøtet kan bidra til at dialogen mellom arbeids- og velferds-etaten, lege og arbeidsgiver forbedres. I tillegg kan møtet bidra til at langtidssykmeldte kommer i aktivitet som har som formål å få den sykmeldte tilbake i arbeid på lengre sikt, som for eksempel avklaringstiltak og arbeidsrettet rehabilitering.

Figur 11 Bruk av gradert og aktiv sykmelding 2003–2009



Kilde: www.nav.no

I en brukerundersøkelse gjennomført i begynnelsen av 2008 oppga 45 prosent av de spurte at mulighetene for å komme tilbake til jobb ikke hadde økt som følge av dialogmøtet. 23 prosent mente at mulighetene hadde økt som følge av møtet, mens 25 prosent av respondentene var usikre på om møtet hadde effekt. De resterende åtte prosentene var tilbake i jobb.⁸⁷

I spørreundersøkelsen blant veiledere ved lokale NAV-kontor svarer 76 prosent at tiden de bruker på å gjennomføre dialogmøtene, står i et rimelig forhold til utbyttet av møtene. Nesten 80 prosent av veilederne oppgir også at den sykmeldtes muligheter for å komme tilbake i jobb (nåværende jobb eller ny) øker som følge av dialogmøte 2. Et flertall av veilederne svarer imidlertid at ved seks måneders sykmelding er det ofte for sent å avholde dialogmøte 2 når hensikten er å få folk tilbake i arbeid.

5.7 Iverksetting av tiltak for sykmeldte

Arbeids- og velferdsetaten skal så tidlig som mulig iverksette målrettede og tilpassede tiltak for at den sykmeldte skal komme tilbake til arbeid.

Bruk av gradert og aktiv sykmelding

Gradert sykmelding skal være hovedregelen ved åtte ukers sykmelding. Figur 11 viser utviklingen i andelen graderte og aktive sykefraværstilfeller

av alle sykefraværstilfeller i perioden 2003–2009.⁸⁸

Figur 11 viser at bruken av graderte sykmeldinger økte fra 2003 til 2004, da kravet til aktivitet ved åtte ukers sykmelding ble styrket. I årene etterpå har andelen graderte sykmeldinger ligget stabilt på mellom 17 og 18 prosent på landsbasis.

Figur 11 viser videre at bruken av aktiv sykmelding ble halvert i 2004. Samtidig økte bruken av gradert sykmelding. Ifølge regjeringens ekspertutvalg bidro redusert bruk av aktiv sykmelding i 2004 til reduksjon av det totale sykefraværet.⁸⁹

Konsekvensene av økte krav til aktivitet tidlig i sykepengeperioden, som gjaldt fra 1. juli 2004, er analysert av Rikstrygdeverket, og senere Arbeids- og velferdsdirektoratet.⁹⁰ Disse rapportene viser blant annet at regelendringene førte til at legene sykmeldte færre pasienter, friskmeldte pasientene tidligere og økte bruken av graderte sykepenger. Rapportene viser også at de sykmeldte som gikk til leger som var blitt raskere til å friskmelde, hadde bedre utsikter til å holde seg i arbeidslivet, trolig fordi langvarig sykefravær gir økt risiko for å falle ut av arbeidslivet. Ifølge regjeringens

87) NAV – Arbeidsnotat 2008: Brukerundersøkelse – oppfølging av sykmeldte: *Hvordan opplever sykmeldte dialogmøtet i regi av NAV?*

88) Sykefraværstilfeller omfatter legemeldt sykefravær for alle arbeidstakere som er i et arbeidsforhold registrert i AA-registeret, og som er i alderen 16–69 år og registrert bosatt i Norge. Statistikken omfatter ikke fravær på grunn av sykt barn eller sykefravær for selvstendig næringsdrivende. Tall for gradert sykmelding er fra 3. kvartal i perioden 2003–2009, mens aktiv sykmelding er fra 4. kvartal i samme periode. Kilde: www.nav.no "Om statistikken – Sykefravær".

89) Ekspertgrupperapport til Arbeidsdepartementet 1. februar 2010: Tiltak for reduksjon av sykefravær: Aktiviserings- og nærværreform.

90) RTV-rapport nr. 05/2006, RTV-rapport nr. 06/2006 og NAV-rapport nr. 03/2007.

ekspertutvalg er det et betydelig potensial for økt bruk av gradert sykmelding.⁹¹

Bruk og effekt av "Raskere tilbake"-tiltak for sykmeldte

Da tilskuddsordningen for helse- og rehabiliteringstjenester ("Raskere tilbake") ble etablert i 2007, var hensikten å bidra til at personer som mottar sykepenger, skal komme raskere tilbake i arbeid enn de ellers ville gjort. I perioden 2007–2009 ble det bevilget ca. 2,1 mrd. kroner til ordningen. Om lag 2/3 av disse midlene ble fordelt til de regionale helseforetakene og om lag 1/3 til arbeids- og velferdsetaten. For spesialisthelsetjenestene utgjorde midlene til rene behandlingstiltak 1,3 mrd. kroner i perioden 2007–2009. I 2008 mottok 22 909 personer behandling i regi av spesialisthelsetjenesten, mens 4060 personer deltok på "Raskere tilbake"-tiltak i regi av arbeids- og velferdsetaten.⁹² I 2009 var antall henvisninger til spesialisthelsetjenesten drøyt 26 000, og antall personer som deltok på tiltak i regi av etaten, var om lag 4100.⁹³

Samfunns- og næringslivsforskning (SNF) har evaluert ordningen og konkluderer med at det tar lang tid før tiltak for sykmeldte iverksettes. Undersøkelsen, som er basert på aktivitetstall for

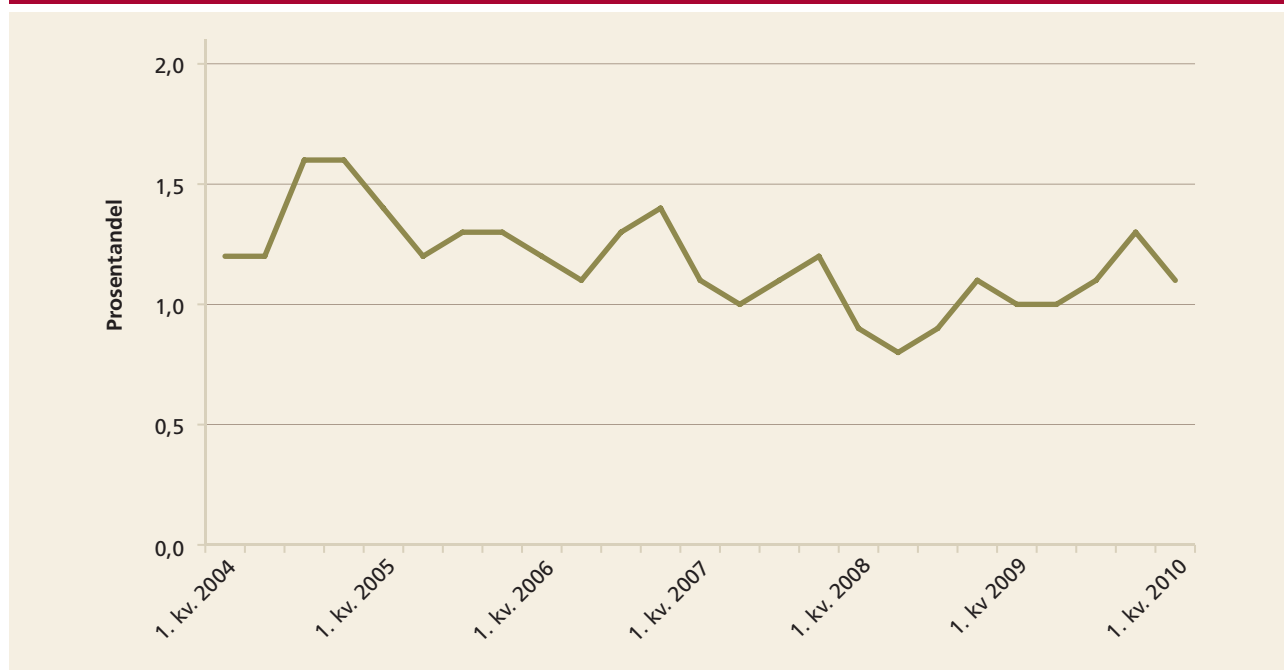
2008, viser at det i gjennomsnitt tok omtrent fem og en halv måned før tiltak startet opp. Nesten 50 prosent av dem som deltar i "Raskere tilbake"-tiltak i regi av arbeids- og velferdsetaten, forblir sykmeldt hele sykepengeperioden.

Yrkesrettet attføring i sykepengeperioden

Arbeids- og velferdsetaten skal så tidlig som mulig vurdere om yrkesrettet attføring skal prøves dersom dokumenterte bedriftsinterne tiltak ikke fører fram, eller dersom brukeren ikke har et arbeidsforhold. Figur 12 viser utviklingen i hvor mange avsluttede sykepengetilfeller som har påbegynt yrkesrettet attføring i sykmeldingsperioden.⁹⁴

Figur 12 viser at andelen som startet opp yrkesrettet attføring i sykepengeperioden, gikk ned i perioden 2004 til 2008, for deretter å øke i 2009. I 1. kvartal 2010 tilsvarte andelen som startet opp yrkesrettet attføring, 1,1 prosent av alle avsluttede sykepengetilfeller. Det var omtrent like stor andel som begynte på yrkesrettet attføring i sykepengeperioden i 1. kvartal 2010 som i 1. kvartal 2004. Antall personer som starter yrkesrettet attføring i sykepengeperioden, var omtrent 1650 både i 1. kvartal 2004 og i 1. kvartal 2010.

Figur 12 Utviklingen i andel sykmeldte som startet opp yrkesrettet attføring i sykepengeperioden, av alle avsluttede sykepengetilfeller



Kilde: NAVs virksomhetsrapporter 2009 og 2010, vedlegg: Måloppnåelse IA-avtalen

91) Ekspertgrupperapport til Arbeidsdepartementet 1. februar 2010: Tiltak for reduksjon av sykefravær: Aktiviserings- og nærværsreform.

92) SNF-rapport R07/2010 *Evaluering av tilskuddsordning for helse- og rehabiliteringstjenester (delrapport 3)*.

93) Statusrapport nr.11 Tilskudd til kjøp av helse- og rehabiliteringstjenester.

94) Arbeids- og velferdsdirektoratet oppgir selv at statistikken baserer seg på manuelle registreringer, og at det derfor kan forekomme underregistrering.

Tiltak i sykmeldingsperioden for personer som har blitt langtidssykmeldte

I saksmappegjennomgangen er det sett på hvor mange som har fått tiltak av dem som har vært sykmeldt i mer enn elleve måneder. Hvor stor andel av de langtidssykmeldte som har fått tiltak, avhenger av hva slags tiltaksdefinisjon som benyttes. I tabell 8 vises andelen av de langtidssykmeldte hvor minst én form for tiltak er iverksatt minst én gang i løpet av sykefraværsperioden.

Tabell 8 Andel av langtidssykmeldte som har fått ulike tiltak og sykmeldingsformer

Tiltaksdefinisjon	Prosentandel
Arbeidsrettede tiltak	13
Arbeidsrettede tiltak, gradert eller aktiv sykmelding	51
Arbeidsrettede tiltak, gradert sykmelding, aktiv sykmelding eller søkt attføring	56
N = 183	

Kilde: Saksmappegjennomgang oktober til desember 2009

Tabell 8 viser at 13 prosent av de langtidssykmeldte mottok en eller annen form for arbeidsrettede tiltak, noe som betyr at 87 prosent ikke mottok slike tiltak. Tabellen viser videre at 51 prosent enten hadde mottatt arbeidsrettede tiltak eller hadde vært gradert eller aktivt sykmeldt i løpet av sykmeldingsperioden. Hvis det å søke om yrkesrettet attføring inkluderes i tiltaksdefinisjonen, øker andelen med tiltak til 56. Dette betyr at 44 prosent av de langtidssykmeldte var 100 prosent sykmeldt i hele perioden, samtidig som de verken søkte yrkesrettet attføring eller deltok på arbeidsrettede tiltak.

Saksmappegjennomgangen viser at for langtidssykmeldte som deltar på arbeidsrettede tiltak, tar det i gjennomsnitt 232 dager, det vil si omtrent 7,5 måned, før tiltaket blir iverksatt. For gruppen som enten deltar på arbeidsrettede tiltak, mottar graderte sykepenger, er på aktiv sykmelding eller søker om yrkesrettet attføring, tar det i gjennomsnitt 144 dager, det vil si drøyt 4,5 måneder, før et tiltak starter.⁹⁵

For omtrent 35 prosent av dem som ikke deltar på noen form for tiltak, er det dokumentert at tiltak fra arbeids- og velferdsetaten ikke er aktuelt. Gjennomgangen viser at omtrent 28 prosent av de

langtidssykmeldte verken deltar på noen form for tiltak eller har en begrunnelse som utelukker at tiltak er aktuelt.

I spørreundersøkelsen blant veiledere med ansvar for sykefraværsoppfølging oppgir 60 prosent at sykmeldte de møter i dialogmøte 2, i stor grad eller i ganske stor grad burde hatt tiltak fra arbeids- og velferdsetaten tidligere i sykepengeperioden. Åtte prosent av veilederne oppgir at de i liten grad opplever at sykmeldte de møter i dialogmøte 2, burde hatt tiltak fra etaten tidligere i sykepengeperioden.

Oppfølging av sykmeldte etter dialogmøte 2

I spørreundersøkelsen oppgir 72 prosent av veilederne at sykmeldte med behov for oppfølging i etterkant av dialogmøte 2 får dette. Nesten 30 prosent sier imidlertid at langtidssykmeldte med behov for oppfølging får dette i for liten grad.

62 prosent av veilederne sier at sykmeldte de møter til samtale etter 39 uker, i noen eller i stor grad kunne vært i arbeid dersom de hadde fått mer oppfølging tidligere i sykepengeperioden.

Lokalkontorenes praksis og styring for å iverksette arbeidsrettede tiltak for sykmeldte

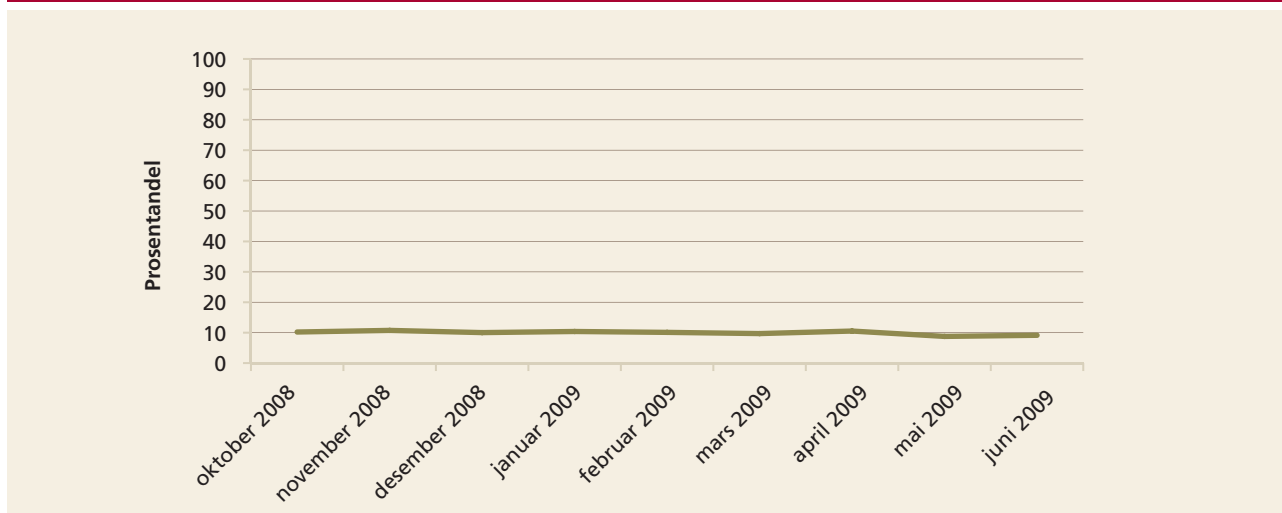
Ved de besøkte lokalkontorene oppgir de fleste veilederne at arbeids- og velferdsetaten er avhengig av at lege eller arbeidsgiver signaliserer behov fra etaten for å kunne iverksette arbeidsrettede tiltak. Ifølge veilederne er praksisen at tiltak kun settes i gang når lege eller arbeidsgiver skriftlig melder til etaten at et tiltak må iverksettes.

I saksmappegjennomgangen er det sett på hvor ofte lege og arbeidsgiver anbefaler tiltak, og om arbeids- og velferdsetaten følger opp denne anbefalingen. Gjennomgangen viser at nesten 25 prosent av de langtidssykmeldte i utvalget får anbefalt et tiltak fra lege, mens arbeidsgiver anbefaler tiltak i tre prosent av tilfellene. Saksmappegjennomgangen viser videre at etaten iverksetter eller utreder tiltakene i knapt 70 prosent av tilfellene hvor tiltak blir foreslått.

Intervju med ledere og veiledere ved de besøkte kontorene viser at de færreste av kontorene har oversikt over i hvilket omfang sykmeldte deltar i yrkesrettet attføring eller arbeidsrettede tiltak, og at ledelsen ved kontorene ikke har noen spesiell oppfølging av bruk av yrkesrettet attføring i sykepengeperioden. Ved majoriteten av kontorene opplever veilederne også at leder i liten grad følger opp bruken av tiltak for sykmeldte.

95) For personer som deltok på flere tiltak, er det første tiltaket lagt til grunn for beregningen. Kilde: Riksrevisjonens saksmappegjennomgang oktober til desember 2009.

Figur 13 Utviklingen i andelen sykmeldte uten arbeidsgiver som får aktivitetsplan fra arbeids- og velferdsetaten i løpet av tolv uker



Kilde: Registerdata fra Arbeids- og velferdsdirektoratet

5.8 Oppfølging av sykmeldte uten arbeidsgiver

Om lag 20 prosent av dem som blir sykmeldt i mer enn seks måneder, har enten avsluttet et arbeidsforhold i sykepengeperioden eller er ikke registrert med arbeidsgiver i arbeidstakerregisteret. Blant 29 217 personer som 1. januar 2009 hadde vært sykmeldt i mer enn seks måneder, var det 3545 (tolv prosent) som ikke hadde hatt arbeidsgiver i det hele tatt, og 2303 (åtte prosent) som avsluttet et arbeidsforhold underveis i perioden.⁹⁶ Flere studier har pekt på at det å miste arbeidet har stor betydning for risikoen for å bli uførepensjonist senere.⁹⁷

Den enkelte virksomhet har et ansvar for å følge opp og tilrettelegge for personer med et arbeidsforhold, mens arbeids- og velferdsetaten har ansvaret for å følge opp personer som ikke har arbeidsgiver. Figur 13 viser utviklingen i hvor mange sykmeldte uten arbeidsgiver som får en aktivitetsplan i løpet av de tolv første ukene av sykefraværet.

I den ni måneder lange perioden fra og med oktober 2008 til og med juni 2009 var det 20 374 personer uten arbeidsgiver som passerte tolv uker sykefravær.⁹⁸ Loven krever at det utarbeides aktivitetsplan for sykmeldte uten arbeidsgiver innen tolv uker, og figur 13 viser at mellom ni og elleve prosent av de sykmeldte personene uten arbeidsgiver hadde fått utarbeidet aktivitetsplan

innen tolv uker. Det at det ofte ikke blir utarbeidet aktivitetsplan for sykmeldte, støttes av veilederne i undersøkelsen. Andelen som hadde fått utarbeidet en aktivitetsplan i løpet av 16 uker, var elleve prosent.⁹⁹

Når det gjelder sykmeldte som mister arbeidsgiver underveis i sykmeldingsperioden, oppgir flertallet av veilederne i spørreundersøkelsen at de i et mindretall av sakene identifiserer og utarbeider aktivitetsplan for disse. Omtrent ti prosent av veilederne svarer at de i stor grad identifiserer sykmeldte som mister arbeidsgiver, og lager aktivitetsplan for disse.

I saksmappegjennomgangen utgjorde sykmeldte uten arbeidsgiver 34 personer, noe som utgjør 19 prosent av utvalget. I disse sakene er det undersøkt hvilken oppfølging eller tiltak disse personene har fått fra arbeids- og velferdsetaten. Gjennomgangen viser at to av disse personene fikk en aktivitetsplan innen tolv uker. Det ble avholdt en samtale i løpet av sykmeldingsperioden for 15 av de langtidssykmeldte uten arbeidsgiver, noe som betyr at flertallet av de langtidssykmeldte uten arbeidsgiver ikke ble fulgt opp av etaten i løpet av sykmeldingsperioden.

I intervju bekrefter både ledere og veiledere ved lokale NAV-kontor at det legges liten vekt på sykmeldte uten arbeidsgiver, og at disse ikke følges opp av arbeids- og velferdsetaten på en god måte. Veiledere oppgir i intervju at de ikke har en oversikt over sykmeldte som ikke har arbeidsgiver. Både veiledere og ledere oppgir at

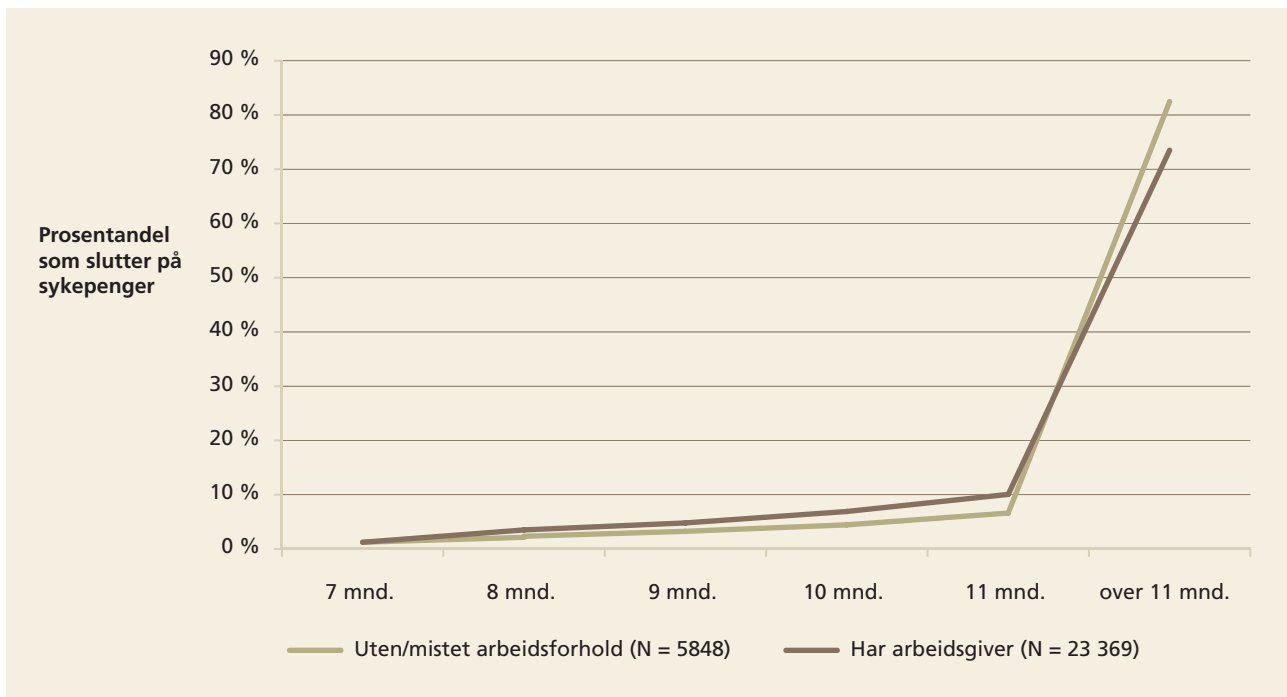
96) Registerdata fra Arbeids- og velferdsdirektoratet.

97) Se for eksempel Rege mfl. (2009), Bratsberg mfl. (2010a) og Bratsberg mfl. (2010b).

98) Registerdata fra Arbeids- og velferdsdirektoratet.

99) Registerdata fra Arbeids- og velferdsdirektoratet.

Figur 14 Sykefraværets varighet for personer som har arbeidsgiver, og personer som ikke har arbeidsgiver



Kilde: Registerdata fra Arbeids- og velferdsdirektoratet

de gjør lite for å identifisere personer som mister arbeidsgiver i sykmeldingsperioden. Veilederne hevder at de får beskjed om at en person ikke lenger har arbeidsgiver, ved at arbeidsgiver gir beskjed når arbeids- og velferdsetaten purrer på oppfølgingsplan eller innkaller til dialogmøte 2. Det er ikke etablert metoder for systematisk å fange opp personer som ikke lenger har arbeidsgiver. Videre hevder veiledere at oppfølging av sykmeldte uten arbeidsgiver nedprioriteres fordi personer i denne gruppen sjelden klager på etatens oppfølging.¹⁰⁰

Tilbakeføring til arbeidslivet for sykmeldte uten arbeidsgiver

Figur 14 viser varigheten på sykmeldingsforløpet for personer som har arbeidsgiver i hele sykmeldingsperioden, og for personer som ikke har arbeidsgiver i starten av sykmeldingen, eller som har mistet arbeidsgiver mens de har vært sykmeldt.

Figur 14 viser at 74 prosent av dem som har vært sykmeldt i mer enn seks måneder, og som har arbeidsgiver, forblir sykmeldte i elleve måneder eller lenger. Tilsvarende tall for personer uten arbeidsgiver er 83 prosent.

100) Intervju med ledere og veiledere ved lokale NAV-kontor februar og mars 2010.

5.9 Vurderinger

Arbeids- og velferdsetaten innvilger unntak fra aktivitet selv om dokumentasjon fra lege er mangelfull

Hovedregelen er at sykmeldte skal være i arbeidsrelatert aktivitet så tidlig som mulig. Ved åtte ukers sykmelding skal arbeids- og velferdsetaten vurdere leges dokumentasjon av om medisinske grunner er til hinder for aktivitet. Undersøkelsen viser at etaten i de fleste tilfellene godtar legenes innstilling til unntak fra aktivitet, selv om dokumentasjonen ikke er i henhold til lovens krav. En etterkontroll av sykmeldinger for personer som ble sykmeldt 100 prosent ut over åtte uker, viste at etaten hadde innvilget unntak fra aktivitet selv om det bare i et fåtall av sakene var tilstrekkelig dokumentert at den sykmeldte ikke kunne være i aktivitet. Undersøkelsen viser også at det er svært ulik forståelse blant etatens veiledere om hva som er en tilstrekkelig begrunnelse for å gi unntak fra aktivitet ved åtte ukers sykmelding. Besøk ved lokalkontorene ga inntrykk av at lovens krav er kjent, men at prioritering av andre oppgaver og mangel på effektive måter for å be om bedre informasjon fra legen på har medvirket til at legens innstilling godtas selv om den ikke tilfredsstiller lovens krav. Saksbehandlersystemet Arena gir en mulighet for å jobbe spesielt med de sykmeldte som trenger bistand fra etaten for å være i jobb ved åtte ukers sykmelding, men



Foto: Samfoto

denne funksjonaliteten brukes i liten grad. Når arbeids- og velferdsetaten innvilger unntak fra aktivitetskravet selv om dokumentasjonen fra legen er utilstrekkelig, ivaretar ikke etaten sitt ansvar for å kontrollere at dette vilkåret er oppfylt ved utbetaling av sykepenger. En konsekvens av manglende vurdering av aktivitetskravet er at sykmeldte som kunne vært delvis i arbeid eller aktivitet, ikke får denne muligheten.

Arbeids- og velferdsetaten følger i liten grad opp legenes sykmeldingspraksis

Arbeids- og velferdsetaten skal følge tett opp overfor legene at hovedregelen er gradert sykmelding. Hvis legen ved flere anledninger leverer for dårlig utfylte attester, skal NAV-kontoret gå i dialog med legen med sikte på å forbedre kvaliteten. Dersom dette ikke fører til bedre kvalitet, må sanksjoner mot legen vurderes. Gjennom møter med leger i kommunen kan etaten tydeliggjøre hvilken informasjon etaten har behov for fra legene, og gi tilbakemelding på legenes sykmeldingspraksis. Undersøkelsen viser at selv om mange kontor har avholdt slike møter, har svært få av dem lagt fram statistikk om legenes bruk av gradert sykmelding i disse møtene. Videre har få kontor foretatt en systematisk kartlegging av i hvilken grad den informasjon kontoret får fra legen, har god nok kvalitet. Selv om svært mange veiledere og ledere i undersøkelsen opplever at informasjonen fra lege er mangelfull, brukes det ikke sanksjoner overfor leger som leverer for dårlige attester. Samlet sett betyr dette at lokal-

kontorene ikke bruker de virkemidlene de har for å påvirke legenes sykmeldingspraksis og for å sikre god informasjon fra legene.

Samtidig oppgir lederne for de besøkte kontorene at arbeids- og velferdsetaten etter deres oppfatning har uegnede virkemidler for å sikre god informasjon fra legene. Når de legene som til stadighet leverer dårlige attester, ikke er til stede på etatens fellesmøter med legene, blir dette virkemiddelet utilstrekkelig. Sanksjoner oppleves som et for kraftig virkemiddel. Dette tyder på at de samhandlingsrutiner og virkemidler arbeids- og velferdsetaten har overfor legene, ikke fungerer godt nok.

Mange oppfølgingsplaner blir ikke vurdert av arbeids- og velferdsetaten

Arbeids- og velferdsetaten skal gjennomgå oppfølgingsplanen fra arbeidsgiver for blant annet å vurdere aktuelle tiltak for den sykmeldte. I spørreundersøkelsen oppgir 65 prosent av veilederne at de har vurdert om tiltak er aktuelt fra etaten, for kun halvparten eller færre av de sykmeldte som arbeidsgiver har sendt inn planer for. Når bare 19 prosent av veilederne oppgir at de gjør en slik vurdering for alle eller nesten alle planene de mottar, tyder det på at etaten ikke systematisk identifiserer sykmeldte med behov for bistand. Dette svekker grunnlaget for å iverksette tiltak tidlig for dem som har behov for det.

Arbeids- og velferdsetaten gjør lite for å få inn informasjon fra arbeidsgivere der opplysninger mangler

En arbeidsgiver som ikke utarbeider en oppfølgingsplan og gjennomfører et dialogmøte, kan ilegges gebyr, tvangsmulkt eller begge deler. Undersøkelsen viser at etaten ikke bruker disse sanksjonene overfor arbeidsgivere som ikke utarbeider oppfølgingsplan eller gjennomfører dialogmøter. Videre tar etaten sjelden kontakt med arbeidsgiver i de sakene hvor mottatt oppfølgingsplan eller referat fra dialogmøte 1 ikke gir nok informasjon til at etaten kan vurdere om den sykmeldte følges opp på en hensiktsmessig måte på arbeidsplassen. Dersom arbeidsgiver ikke sender inn oppfølgingsplan, svekkes også etatens grunnlag for å kunne vurdere behovet for systemrettet bistand fra arbeidslivssenteret eller lokalkontoret. Når NAVs lokalkontor ikke systematisk arbeider for å få inn informasjon fra arbeidsgiver der den mangler, får ikke arbeids- og velferdsetaten avklart om det er behov for tiltak for mange sykmeldte.

Arbeids- og velferdsetaten avholder dialogmøte for et mindretall av de langtidssykmeldte

Arbeids- og velferdsetaten skal avholde dialogmøte med den sykmeldte og arbeidsgiver senest ved seks måneders sykefravær, unntatt når et slikt møte antas å være åpenbart unødvendig. I 2009 var det om lag 86 000 personer som passerte seks måneders sykmelding. Etaten avholdt om lag 30 500 dialogmøter og ga omtrent like mange unntak. For om lag 24 000 sykmeldte, eller i om lag 28 prosent av tilfellene, ble det i 2009 verken gitt unntak eller avholdt dialogmøte. I første tertial 2010 økte andelen avholdte møter sammenlignet med 2009, men møtene ble fortsatt avholdt for under halvparten av dem som passerte et halvt års sykmelding. Videre synes bruken av unntak høy med tanke på at dette kun skal gis i de tilfellene hvor et møte åpenbart er unødvendig. Dessuten tyder betydelige fylkesvise forskjeller i bruken av unntak fra dialogmøter på at det ikke er etablert en enhetlig unntakspraksis i etaten. Når mange dialogmøter ikke avholdes, enten ved at unntak gis, eller fordi aktuelle sykmeldte ikke kalles inn, medfører dette at arbeids- og velferdsetaten, arbeidsgiver og lege ikke får avklart den sykmeldtes situasjon og muligheter.

Det er store fylkesvise variasjoner i gjennomføringen av dialogmøter ved seks måneders sykefravær. Undersøkelsen viser at en årsak til at mange lokalkontor har gjennomført få dialogmøter, er at kontorene har hatt eller avsatt relativt

få veiledere til å gjennomføre møtene. Ved noen kontor skyldes dette nedprioritering av oppfølging av sykmeldte. I tillegg kommer at mange fylker ikke har lyktes med å sikre flere ressurser til oppfølging ved lokalkontorene etter at forvaltningsenhetene ble etablert. En annen viktig årsak til varierende gjennomføring av dialogmøter er at ledelsen ved lokalkontoret ikke har etablert klare rutiner for og stilt tydelige krav til gjennomføring av møtene. Ved mange kontor brukes ikke saksbehandlersystemet Arena godt nok, noe som fører til at kontoret mangler oversikt over hvem som skal kalles inn til dialogmøte. Videre er det stor variasjon mellom fylkene når det gjelder hvor mange dialogmøter som gjennomføres per årsverk til oppfølging av sykmeldte, og ved mange kontor kan det derfor være et potensial for å øke gjennomføringen av dialogmøter uten å måtte øke bemanningen. Hvorvidt kontoret var i en periode med omorganisering, kan i liten grad forklare forskjeller i andelen dialogmøter som kontorene gjennomfører.

Lege eller annet helsepersonell skal delta i dialogmøtene hvis det er hensiktsmessig. Undersøkelsen viser at NAVs lokalkontor har ulik praksis for å innkalle legen til dialogmøter. Omtrent 35 prosent av veilederne kaller inn legen i en fjerdedel av tilfellene eller sjeldnere, mens like mange veiledere kaller inn lege alltid eller svært ofte. De fleste veiledere oppgir i spørreundersøkelsen at legen bør kalles inn oftere, men at det er vanskelig å finne et felles møtetidspunkt. I mange dialogmøter er en medisinsk vurdering nødvendig for å avgjøre hvilke muligheter som finnes for den sykmeldte. Når lege i mange tilfeller ikke deltar i dialogmøtene, er det derfor fare for at den sykmeldtes muligheter ikke blir godt nok belyst, og for at oppfølgingen av den sykmeldte ikke fører til ønskede resultater.

Effekten av dialogmøtet ved seks måneders sykefravær synes usikker

Intensjonen med dialogmøtet i regi av arbeids- og velferdsetaten er å bidra til at langtidssykmeldte kommer raskere tilbake i arbeid og aktivitet. Undersøkelsen viser at personer som har vært sykmeldt i 26 uker, i stor grad forblir sykmeldt ut sykepengeperioden, uavhengig av om de deltar på dialogmøtet eller ikke. I en undersøkelse som NAV har gjennomført blant sykmeldte, oppgir 23 prosent av de spurte at mulighetene for å komme tilbake til jobb hadde økt som følge av møtet. Effekten av dialogmøtet ved seks måneders sykefravær synes derfor usikker.

Få sykmeldte kommer i gang med attføringstiltak

Arbeids- og velferdsetaten skal så tidlig som mulig iverksette målrettede og tilpassede tiltak for at den sykmeldte skal komme tilbake til arbeid. Etaten skal vurdere om yrkesrettet attføring skal prøves dersom dokumenterte bedriftsinterne tiltak ikke fører fram. I perioden 2007–2009 har etaten økt tiltaksbruken overfor sykmeldte ved avklarings-, oppfølgings- og rehabiliteringstiltak. I 2009 deltok om lag 1500 personer på slike tiltak hver måned. Selv om det i mange år har vært et mål at andelen sykmeldte som starter opp med yrkesrettet attføring, skal være på to prosent, har denne andelen ligget stabilt på i overkant av én prosent i årene 2004–2009. Det kan konstateres at arbeids- og velferdsetaten bare i liten grad har greid å øke andelen personer som starter opp attføring i sykmeldingsperioden, til tross for at sammenslåingen av trygdekontor og arbeidskontor har gitt nye organisatoriske muligheter for tidlig å identifisere sykmeldte med behov for attføring.

Arbeids- og velferdsetaten har etablert en praksis for å utrede om tiltak er hensiktsmessig, kun når lege eller arbeidsgiver konkret signaliserer at tiltak og oppfølging fra etaten kan være aktuelt. Undersøkelsen viser at lege og arbeidsgiver signaliserer dette for en liten andel av de sykmeldte. I løpet av de første fire månedene foreslår legen at det er behov for tiltak fra etaten, for 13 prosent av de langtidssykmeldte. Ifølge veiledere ved lokale NAV-kontor har en stor andel av legene og arbeidsgiverne begrenset kjennskap til etatens tiltak for sykmeldte. Når lege og arbeidsgiver ikke har kjennskap til etatens virkemidler, er det grunn til å tro at aktørene i mindre grad signaliserer behov for tiltak fra arbeids- og velferdsetaten. Totalt sett medfører dette at lokal-kontorene i begrenset grad får identifisert de personene som har behov for tiltak fra etaten.

Få sykmeldte uten arbeidsgiver blir fulgt opp

Arbeids- og velferdsetaten har ansvaret for å følge opp sykmeldte uten arbeidsgiver i hele sykmeldingsperioden. Om lag 20 prosent av dem som blir sykmeldt i mer enn seks måneder, er uten eller har mistet arbeidsgiver. Andre undersøkelser viser at personer som mister arbeidsgiver, har høyere uførerisiko enn dem som er i et ansettelsesforhold. Undersøkelsen viser at kun 10 prosent av de sykmeldte uten arbeidsgiver får en aktivitetsplan innen tolv uker. Det betyr at arbeids- og velferdsetaten utbetaler sykepenger til 90 prosent av de sykmeldte uten arbeidsgiver uten at vilkåret om aktivitetsplan er oppfylt.

Undersøkelsen viser videre at få ledere ved lokal-kontorene har lagt vekt på å følge opp sykmeldte uten arbeidsgiver, til tross for at kravet om aktivitetsplan framgår av lov. I tillegg viser undersøkelsen at arbeids- og velferdsetaten har manglende systemer for å fange opp personer som mister arbeidsgiver underveis i sykepengeperioden.

6 Direktoratets og fylkeskontorenes styring og oppfølging

6.1 Arbeids- og velferdsdirektoratets styring av etatens oppfølging av sykmeldte

Arbeids- og velferdsetatens prinsipper og langsiktige strategier på sykefraværsområdet

Da de nye reglene for oppfølging av sykmeldte ble innført i 2007, utarbeidet Arbeids- og velferdsdirektoratet prinsipper for hvordan sykmeldte skulle følges opp. Det ble også utarbeidet en strategi for etatens innsats på sykefraværsområdet for årene 2008–2010. Bakgrunnen for dokumentene var at oppfølging av sykmeldte ble sett på som en strategisk utfordring og et komplisert fagområde. Styrkingen av innsatsen skulle skje samtidig med NAV-reformen, og den omfattet et stort antall brukere og samarbeidspartnere.¹⁰¹

Følgende ti prinsipper ble konkretisert for etatens oppfølging av sykmeldte:

- Arbeidsplassen er hovedarena for oppfølgingsarbeidet – arbeids- og velferdsetaten skal ikke overta arbeidsgivers og arbeidstakers ansvar.
- Individuell oppfølgingsplan skal være et godt verktøy for arbeidsplassen og arbeids- og velferdsetaten.
- Gradert sykmelding og andre virkemidler skal vurderes i hele sykefraværsforløpet.
- Arbeids- og velferdsetaten skal gjennomføre dialogmøte med arbeidstaker og arbeidsgiver senest etter 6 måneder sykmelding.
- Arbeids- og velferdsetaten skal gi tilbud om oppfølgingssamtale ved slutten av sykepengeperioden.
- Arbeids- og velferdsetaten skal ivareta hovedansvaret for oppfølging av sykmeldte uten ansettelsesforhold.
- Aktivitetskravet skal legges til grunn for arbeids- og velferdsetatens oppfølgings-, kvalitetssikrings- og kontrollarbeid.
- Virksomhetsorientering skal prege arbeids- og velferdsetatens oppfølgingsarbeid.
- Arbeids- og velferdsetaten skal bidra med informasjon og veiledning til virksomheter og behandlere, basert på arbeidslivssentrene IA-erfaring med systemrettet forebyggings- og oppfølgingsarbeid.

- Arbeids- og velferdsetaten skal samarbeide med Arbeidstilsynet og Petroleumstilsynet på sykefraværsområdet.

I prinsippene for oppfølging av sykmeldte ble det blant annet presisert at arbeids- og velferdsetaten i mindre grad enn tidligere skulle ta initiativ til individuelle avklaringsamtaler med den sykmeldte tidlig i sykmeldingsperioden. Ifølge prinsippdokumentet skulle etaten understøtte intensjonen om tidlig oppfølging gjennom god informasjon og rådgivning på systemnivå. Tidlig oppfølging skulle i størst mulig grad skje i kontakt med arbeidsgiver. Samtaler med langtids-sykmeldte ved dialogmøte senest etter seks måneder skulle prioriteres.

Da arbeids- og velferdsetaten utarbeidet prinsippene, uttalte departementet at nye krav til tettere og tidligere oppfølging fra arbeidsgivere ikke betydde at etatens oppfølgingsansvar tidlig i sykepengeperioden ville bli mindre. Ifølge departementet skulle arbeids- og velferdsetaten fortsatt ha et ansvar for å kontrollere aktivitetskravet og hente inn oppfølgingsplan fra arbeidsgiver. Tidlig intervensjon og medvirkning fra etaten skulle være viktige bidrag for å understøtte tiltak som arbeidsgiver setter i verk. Ifølge departementet ville det for eksempel være uheldig om kjøp av helse- og rehabiliteringstjenester for sykmeldte først kom i betraktning på dialogmøtet ved seks måneders sykefravær.¹⁰²

Arbeids- og velferdsetatens strategi for sykefraværsområdet for årene 2008–2010 la opp til en rekke aktiviteter:¹⁰³

- utvikling av gode rutiner for samhandling mellom NAV-kontoret, forvaltningsenheter og arbeidslivssenter
- utvikling av nytt elektronisk saksbehandlingsverktøy
- implementering av revidert sykmeldingsblankett
- økt bruk av elektronisk sykmeldingsblankett
- utvikling av opplegg for elektronisk innsending av oppfølgingsplan
- kompetansetiltak overfor veiledere
- kompetansetiltak for legene

101) Sykefraværstrategi. Strategi og handlingsplan for Arbeids- og velferdsetatens innsats på sykefraværsområdet 2008–2010.

102) Brev fra Arbeids- og inkluderingsdepartementet til Arbeids- og velferdsdirektoratet 16. april 2007.

103) Arbeids- og velferdsetatens strategi og handlingsplan for sykefraværsområdet i perioden 2008–2010.

- samarbeid med departementet om utvikling av avklarings, oppfølgings- og rehabiliteringstiltak for sykmeldte
- bedre statistikk og analyse på området
- ulike informasjonstiltak overfor offentligheten og arbeidsgivere

Elektronisk løsning for innsending av oppfølgingsplan er ikke etablert per juni 2010. Direktoratet sier i intervju at det i samarbeid med partene i arbeidslivet har forsøkt å få til en felles mal for oppfølgingsplan og en elektronisk innsendelse av denne, men at de ikke har lyktes med å oppnå enighet om en slik løsning.

Arbeids- og velferdsdirektoratets mål, styringsparametre og rapporteringskrav overfor NAV Fylkene

I mål- og disponeringsbrev for 2008, 2009 og 2010 formidlet Arbeids- og velferdsdirektoratet til NAV Fylkene at økt oppfølging av sykmeldte er en av hovedprioriteringene for etaten. Følgende mål og aktiviteter ble framhevet i dette arbeidet:

- aktiv innsats overfor arbeidsgiveres sykefraværsoppfølging
- tidlig aktivisering og kortere ventetid fra sykmelding til iverksettelse av nødvendige virkemidler
- øke antall dialogmøter ved seks måneders sykefravær
- aktiv bruk av Arena som saksbehandlingsverktøy
- gode møteplasser med legene i kommunen/bydelen (operasjonalisert til to per år i 2009)
- økt oppfølging av sykmeldte uten arbeidsgiver

Direktoratet formidlet at arbeids- og velferds-etatens metodikk for sykefraværsarbeid skal støtte opp om arbeidsgivers egen innsats for forebygging og oppfølging av sykefravær. I mål- og disponeringsbrevet for 2008 heter det:

"Etaten skal, med utgangspunkt i opplysninger i sykmeldingsblankett fra legen og oppfølgingsplan fra arbeidsgiver, bidra til at aktivisering skjer så tidlig som mulig (blant annet gjennom å utnytte "Raskere tilbake"-virkemidlene). Innsatsen skal spesielt målrettes mot de individuelle brukerne og de virksomheter som har et særlig behov for oppfølging og våre virkemidler.

Videre skal etaten legge til rette for gjennomføring av dialogmøter før seks måneders sykmelding (alle som ikke har gyldig unntak).

Fylkene må sikre at andelen avholdte dialogmøter øker suksessivt gjennom året".¹⁰⁴

NAV Fylkene skal rapportere særskilt om gjennomføring av dialogmøter ved seks måneders sykefravær. Både i 2009 og 2010 har kravet til fylkene vært at 75 prosent av sykmeldte med arbeidsforhold (som ikke har gyldig unntak) skal ha oppfølging i form av dialogmøte innen seks måneder. En styringsparameter er også at arbeidsrettede tiltak og de øvrige rammestyrte virkemidlene skal gjennomføres i tråd med aktivitetskrav og økonomisk ramme.

I tillegg ber direktoratet om rapportering fra NAV Fylkene om status og utfordringer for arbeidet med oppfølging av sykmeldte, blant annet vurdering av omfang og kvalitet i dialogmøte 2 og oppfølgingsplan fra arbeidsgiver. Det er også krav til rapportering om kjøp av helse- og rehabiliteringstjenester for sykmeldte, herunder status og erfaringer, gjennomførte informasjons- og kompetansetiltak, hvordan tjenestene brukes i sykefraværsoppfølgingen, og samarbeid med de regionale helseforetakene (RHF) og helseforetakene (HF) om tjenesteutvikling og koordinering av tilbudene. I 2008 ble det stilt krav om rapportering om sykmeldte uten arbeidsgiver, men dette kravet ble utelatt i mål- og disponeringsbrev i 2009 og 2010.

NAV Fylkenes rapportering om dialogmøtene ved seks måneders sykefravær

I 2009 nådde ingen av NAV Fylkene målet om å gjennomføre 75 prosent av dialogmøtene innen seks måneders sykefravær (se figur 8 på side 41). Arbeids- og velferdsdirektoratet stilte i mål- og disponeringsbrev krav til at NAV Fylkene i rapporteringen skulle kommentere større avvik fra måloppnåelsen på styringsparametre og angi tiltak for å bedre måloppnåelsen. En gjennomgang av fylkenes kommentarer til avvikene i årsrapporten for 2009 viser at

- 16 av 19 NAV Fylker rapporterte om konkrete tiltak som var gjennomført i 2009 for å øke gjennomføringen av dialogmøtene
- seks av 19 NAV Fylker presenterte årsaker til at målet om 75 prosent gjennomførte dialogmøter ikke ble nådd i 2009.¹⁰⁵ De viktigste årsakene som ble nevnt, var prioritering av inntektssikring og restansenedbygging (fem fylker), manglende kompetanse (to fylker) og mangelfull bruk av Arena (to fylker)

104) Mål- og disponeringsbrev fra Arbeids- og velferdsdirektoratet (overordnet fylkesledd) til NAV Fylkene 2008.

105) Generelle årsaker til manglende måloppnåelse som NAV Fylkene har angitt i rapporteringens innledende del, er ikke tatt med i opptellingen.

- ti av 19 NAV Fylker rapporterte at de ville ha økt fokus og tett oppfølging av økt gjennomføring av dialogmøter i 2010. Kun et fåtall NAV Fylker anga konkrete tiltak for å øke gjennomføringen av møtene. To fylker omtalte planer om kompetansetiltak, og ett fylke nevnte et konkret tiltak for å bedre kompetansen på Arena og logistikken rundt møtene

Direktoratets resultatoppfølging av gjennomføring av dialogmøte 2 i NAV Fylkene

I 2008 var gjennomføring av dialogmøter og bruk av arbeidslivssentrene et tema i direktoratets møter med flere fylker.¹⁰⁶ Direktoratets resultatoppfølging av fylkene i 2009 foregikk i hovedsak gjennom månedlige møter med fylkesdirektørene. I disse møtene ble styringsstatistikk på mange av NAVs områder presentert. For arbeids- og velferdsetatens oppfølging av sykmeldte ble det presentert fylkesvis statistikk om innhentede oppfølgingsplaner fra arbeidsgiver, dialogmøter i regi av arbeidsgiver og gjennomføring av og unntak for dialogmøter ved seks måneders sykefravær. Ut over dette var ikke fylkenes måloppnåelse i sykefraværarbeidet et tema i direktoratets styringsdialog med de enkelte fylkene i 2009. Fylkesledelsen i fem fylker oppgir i intervju at gjennomføring av dialogmøter ved seks måneders sykefravær var den delen av sykefraværsoppfølgingen som fikk størst oppmerksomhet i fylkesdirektørmøtene i 2009.

Direktoratet oppgir i intervju at det i fylkesdirektørmøtene ikke har vært anbefalt noen bestemte tiltak for fylkene for å øke gjennomføringen av dialogmøtene. Direktoratet forsøker å legge til rette for at de fylkene som har svake resultater, kan lære av fylker med høy grad av gjennomføring. Gjennomføring av dialogmøte 2 har også vært et tema på interne seminarer i etaten. Ifølge direktoratet har det ikke vært noen spesiell oppfølging av de av NAV Fylker som har svake resultater på sykefraværsområdet.

Direktoratets oppfølging av NAV Fylkenes tiltaksbruk overfor sykmeldte

Direktoratet opplyser i intervju at det mangler styringsdata for å følge opp målet om "Kortere ventetid fra sykmelding til iverksettelse av nødvendige virkemidler". Oppfølgingen av om NAV Fylkene når dette målet, har derfor ikke vært mulig. Samtidig uttaler direktoratet at det ikke er fornøyd med tiltaksintensiteten overfor sykmeldte. Direktoratet viser til at nivået på om lag

én prosent som starter opp yrkesrettet attføring i sykepengeperioden, er lavere enn målsettingen i IA-avtalen.

Direktoratets oppfølging av arbeids- og velferdsetatens praksis for å få inn god informasjon fra legen og vurdere aktivitetskravet ved åtte ukers sykmelding

Direktoratet har i 2009 stilt krav i mål- og disponeringsbrev om at hvert lokalkontor skal avholde minimum to fellesmøter med behandlere i kommunen i løpet av året. Direktoratet oppgir i intervju at det ikke har bedt om spesifikk rapportering om hvor mange møter som er avholdt i fylkene. Direktoratet har imidlertid hatt møter med legene som tema på interne seminarer i etaten, og det er laget temahefter og veiledning på NAVs intranett "Navet" for disse møtene. Direktoratet har dessuten vært opptatt av hvordan et lokalkontor kan avholde fellesmøter med god kvalitet samtidig som løpende produksjon opprettholdes. Bruk av rådgivende lege i fellesmøtene er derfor anbefalt.

Direktoratet oppgir i intervju at det har formidlet til etaten at blanketter skal returneres til legen der hvor funksjonsevne ikke er grundig nok beskrevet, og at mer informasjon skal etterspørres dersom det er behov for det. Direktoratet har ikke undersøkt hvordan disse styringssignalene blir fulgt opp i praksis.

Direktoratet sier videre at det ikke har hatt spesielle kartlegginger, kvalitetskontroller eller lignende de siste årene når det gjelder arbeids- og velferdsetatens praksis for å vurdere aktivitetskravet ved åtte ukers sykmelding. Da den nye sykmeldingsblanketten kom, var aktivitetskravet et tema i informasjonsaktivitetene overfor legene. Etaten laget også en arbeidsbok i oppfølgingsmetodikk overfor sykmeldte, som tar opp vurdering av aktivitetskravet ved åtte ukers sykmelding. Direktoratet har ikke utarbeidet statistikk over andelen personer med graderte sykepenger ved åtte ukers sykmelding.¹⁰⁷

Direktoratet sier i intervju at lokalkontorene i praksis nedprioriterer å etterspørre informasjon fra legen. Det å følge opp legene drukner i hverdagen ute på kontorene. I tillegg er det en høy terskel for mange ansatte i arbeids- og velferdsetaten å gå til legene og si at kvaliteten på sykmeldingen ikke er god. Det krever en solid tillit til egen kompetanse i forhold til legenes kompetanse og autoritet. Svakheter ved legens

¹⁰⁶) Referater fra styringsdialogmøter mellom Arbeids- og velferdsetaten (overordnet fylkesledd) og NAV Fylker 2008.

¹⁰⁷) E-post fra representant for Arbeids- og velferdsetaten juni 2010.

praksis kan tas opp på legemøter, men dette blir primært generelle oppfordringer og ikke enkeltsaker. Direktoratet opplever at virkemidlene som etaten har overfor legene, ikke er tilstrekkelige.

Direktoratet oppgir at manglende dokumentasjon av unntak fra aktivitet er en kjent problemstilling, men at det ikke har vært ønskelig å etablere et sterkere kontrollregime overfor legene. Dessuten er arbeidsgivernes villighet til å ha personer med redusert arbeidstid avgjørende for hvilke muligheter legen har til å skrive ut gradert sykmelding. Ifølge direktoratet ville overholdelse av aktivitetskravet vært mye lettere for arbeids- og velferdsetaten hvis arbeidsgivers tilretteleggingsplikt hadde vært tydeligere definert i lovverket. Direktoratet sier også at de har prioritert å implementere de nye kravene som kom i 2007, særlig innhenting av oppfølgingsplan fra arbeidsgiver og dialogmøter ved seks måneders sykefravær, framfor å følge opp hvordan vurderingen av aktivitetskravet ved åtte ukers sykmelding gjennomføres.¹⁰⁸

På spørsmål om arbeids- og velferdsetaten burde prioritert annerledes i de siste årenes arbeid med å følge opp sykefraværet, for eksempel ved økt innsats for bruk av gradert sykmelding, svarer direktoratet at etaten vanskelig kunne ha prioritert annerledes. For å ha troverdighet og kunne stille krav til andre aktører i sykefraværsoppfølgingen må etaten gjennomføre de lovpålagte oppgavene etaten selv har. Gjennomføring av dialogmøtene er en lovfestet oppgave, og direktoratet har derfor flyttet ressurser til denne oppgaven på bekostning av andre oppgaver.

6.2 NAV Fylkenes styring av lokalkontorenes oppfølging av sykmeldte

NAV Fylkenes formidling og oppfølging av målene fra Arbeids- og velferdsdirektoratet

NAV Fylkene utarbeider årlige virksomhetsplaner og formidler mål- og disponeringsbrev til hvert enkelt lokalkontor. I spørreundersøkelsen til ledere for lokale NAV-kontor er lederne spurt om de opplever at NAV Fylkes forventninger til lokalkontoret har vært tilstrekkelig klare for ulike mål for sykefraværsoppfølgingen. De aller fleste lederne svarer at fylkesledelsen i tilstrekkelig grad har klargjort målene om gjennomføring av dialogmøte 2, kort tid fra et sykefravær starter til iverksettelse av nødvendige virkemidler fra arbeids- og velferdsetaten, og avklaring av behov for videre stønad før utløpet av sykepengeperioden. Om lag en tredjedel av lederne mener imidlertid at målet om å følge opp sykmeldte uten arbeidsgiver ikke var tilstrekkelig klargjort.

I spørreundersøkelsen oppgir nærmere 80 prosent av lederne at de i løpet av 2009 fikk tilbakemelding fra NAV Fylke på kontorets oppfølging av sykmeldte. I tabell 9 vises ledernes svar på spørsmål om på hvilke områder de har fått tilbakemelding fra fylkesledelsen.

Tabell 9 viser at NAV Fylkenes resultatoppfølging konsentrerer seg om gjennomføringen av dialogmøter ved seks måneders sykefravær. Videre er det forholdsvis mye oppfølging av avklaring mot slutten av sykefraværperioden. Nesten halvparten av lokalkontorene oppgir at de har fått lite tilbakemelding på om de iverksetter tiltak tidlig, og på oppfølgingen av sykmeldte uten arbeidsgiver. I intervju med fylkesledelsen i fem fylker framkommer det at manglende statistikk om tiltaksbruk og oppfølging av sykmeldte uten arbeidsgiver medvirker til at disse områdene ikke følges opp.¹⁰⁹

Tabell 9 Ledere for lokale NAV-kontors svar på i hvilken grad kontoret i 2009 har fått tilbakemelding fra fylkesledelsen på ulike mål. Prosent

	I liten grad 1	2	3	I stor grad 4
Tid fra start på sykefravær til iverksettelse av nødvendige virkemidler fra arbeids- og velferdsetaten	22	29	34	14
Oppfølging av sykmeldte uten arbeidsgiver innen tolv uker	26	29	33	13
Gjennomføring av dialogmøte 2 senest innen 26 uker for langtidssykmeldte med arbeidsgiver	0	0	15	84
Avklaring av behov for videre stønad før utløpet av sykepengeperioden	12	23	36	28

Kilde: Spørreundersøkelse blant ledere for lokale NAV-kontor desember 2009. N = 228

108) Intervju med Arbeids- og velferdsdirektoratet 16. april 2010.

109) Intervju med fylkesledelsen i fem fylker februar og mars 2010.

Mange NAV Fylker oppgir i rapporteringen for 3. tertial 2009 at de har problemer med å bruke styringsstatistikken om dialogmøte 2 i resultatoppfølgingen. I intervju med fylkesledelse og ledere for lokalkontor framkommer det også at mange ikke bruker styringsparameteren fordi det oppleves å gi feil andel gjennomførte møter.¹¹⁰

64 prosent av lederne for lokale NAV-kontor oppgir i spørreundersøkelsen at de i styringsdialogen med NAV Fylke eller i møte med fylkesledelsen i 2009 hadde definert noen sentrale forbedringsområder for lokalkontorets oppfølging av sykmeldte. Mange av forbedringstiltakene er knyttet til gjennomføring av dialogmøte 2. Få ledere har i samarbeid med fylket identifisert forbedringstiltak knyttet til samhandling med arbeidsgiver eller legen, oppfølging av sykmeldte uten arbeidsgiver eller vurdering av aktivitetskravet ved åtte ukers sykmelding.

Fylkenes tiltak for å sikre bedre samhandling med legen

Alle de fem besøkte NAV Fylkene viser til arbeid for å bedre samhandlingen og informasjonsflyten med legene, som kurs, aktiv bruk av rådgivende leger, møter med Legeforeningen eller kartlegginger av legenes sykmeldingspraksis. Lokalkontorets praktisering av unntak fra aktivitetskravet ved åtte ukers sykmelding har ikke vært fulgt opp av fylkesledelsen i noen av de besøkte fylkene.

Fylkenes tiltak for å øke gjennomføringen av dialogmøte 2

I rapporteringen til direktoratet og i intervju med Riksrevisjonen viser NAV Fylkene til en rekke tiltak for å øke gjennomføringen av dialogmøtene ved seks måneders sykefravær. Økt bruk av arbeidslivssenteret er det tiltaket som flest fylker oppgir, og tiltak for å øke kompetanse og bedre registrering i Arena er også nevnt av flere.

En kvantitativ analyse viser at arbeidslivssentrene er brukt til å gjennomføre dialogmøter ved kontor som gjennomfører en lav andel dialogmøter. De lokalkontorene som ikke benyttet arbeidslivssentrene, er de som i størst grad gjennomførte dialogmøte 2. Det å overlate ansvaret for gjennomføringen av dialogmøte 2 til arbeidslivssentrene synes derfor ikke å være en forutsetning for å klare å gjennomføre en relativt høy andel dialogmøter.

NAV Fylkene har ulike forklaringer på at de til tross for ulike tiltak ikke har lyktes med å få opp

antallet gjennomførte dialogmøter, blant annet høyere prioritering av andre områder, og manglende kompetanse på gjennomføring av møter og registrering av dette i Arena.¹¹¹

I arbeids- og velferdsetatens strategi for sykefraværsoppfølging for årene 2008–2010 har NAV Fylkene et hovedansvar for å sikre tilstrekkelige ressurser til sykefraværsoppfølging. Andelen av de statlige årsverkene som ble brukt til sykefraværsoppfølging, varierer mye mellom fylkene. Oslo, Østfold og Hordaland har over tid hatt en lav andel gjennomførte dialogmøter og samtidig brukt en relativt liten andel av de statlige årsverkene til sykefraværsoppfølging.

En av Arbeids- og velferdsdirektoratets strategier for å sikre nok ressurser til oppfølging ved lokalkontorene, har vært å etablere fylkesvise forvaltningsenheter. I spørreundersøkelsen er ledere for lokalkontor spurt om det har vært noen endring i kontorets ressurser til sykefraværsoppfølging etter at forvaltningsenhetene ble opprettet. De fleste lederne (51 prosent) oppgir at det ikke har skjedd noen endring. Ca. 25 prosent av lederne oppgir at det ble avsatt færre ressurser til sykefraværsoppfølging etter at forvaltningsenhetene ble opprettet, mens ca. 16 prosent har fått flere ressurser til rådighet etter opprettelsen.

I intervju med fylkesledelsen i fem fylker framkommer det ulike forklaringer på hvorfor ressursene til oppfølgingsarbeid ved lokalkontorene ikke har økt selv om forvaltningsenhetene er etablert. En årsak som flere oppgir, er at fylkets forvaltningsenhet(er) ikke har effektiv drift ennå og dermed legger beslag på mer ressurser enn det som vil kreves når normal drift er etablert.

Arbeidsdepartementet opplyser i brev til Riksrevisjonen av 27. august 2010 at arbeidet med å følge opp sykmeldte ifølge Arbeids- og velferdsdirektoratet har vært et tema på mange arenaer i fylkene:

- nasjonale samlinger for alle avdelingsdirektører i fylkene
- oppfølgingsmøter med enkeltfylker
- deltakelse i fylkesvise ledermøter og allmøter for ansatte
- ledermøte i fylkene med tett deltakelse fra fylkesleddene
- resultatoppfølgingsmøter med enkeltkontorer og tjenesteområder fra fylkesleddene
- innføring av målekort

110) Intervju med ledelsen i fem NAV Fylker og ledere ved seks lokale NAV-kontor februar og mars 2010.

111) Intervju med fylkesledelsen i fem fylker februar og mars 2010.

6.3 Vurderinger

Undersøkelsen viser at da de nye reglene for oppfølging av sykmeldte kom i 2007, iverksatte Arbeids- og velferdsdirektoratet flere større tiltak for å sette arbeids- og velferdsetaten i stand til å øke oppfølgingen av sykmeldte. Det ble blant annet utarbeidet prinsipper for etatens oppfølging av sykmeldte, utviklet ny ikt-støtte og styringsstatistikk, og avholdt opplæring. Disse tiltakene har vært positive for etatens evne til å følge opp sykmeldte parallelt med gjennomføringen av NAV-reformen.

Svak oppfølging av sentrale mål og lovkrav for oppfølging av sykmeldte

Ifølge økonomiregelverket har en virksomhet ansvar for at mål og resultatkrav som er fastsatt i tildelingsbrev, andre vedtak og interne styringsdokumenter, følges opp og gjennomføres innenfor rammen av tildelte ressurser. Undersøkelsen viser at Arbeids- og velferdsdirektoratet i interne styringsdokumenter har formidlet de sentrale målene for oppfølging av sykmeldte til NAV Fylkene. Det er imidlertid ikke knyttet rapporteringskrav eller styringsparametre til flere av målene og lovkravene. Dermed har direktoratet lite kontroll på om disse målene nås. Det gjelder målene om aktivitet ved åtte ukers sykefravær, kort tid fra starten på sykmeldingen til iverksettelse av nødvendige virkemidler og oppfølging av sykmeldte uten arbeidsgiver. Bruken av gradert sykmelding rapporteres, men måloppnåelsen er ikke fulgt opp av Arbeids- og velferdsdirektoratet.

NAV Fylkene har heller ikke fanget opp at det er etablert en praksis for å gi unntak fra aktivitet ved åtte ukers sykmelding i strid med lovens krav til dokumentasjon. Videre har NAV Fylkene hatt svak oppfølging av om lokalkontorene iverksetter tiltak tidlig og følger opp sykmeldte uten arbeidsgiver. Mangel på styringsparametre medvirker til at fylkene ikke følger opp disse målene. Dette er uheldig fordi tidlig aktivitet reduserer sjansen for langvarig sykmelding.

Utilstrekkelige tiltak for å øke gjennomføringen av dialogmøter ved seks måneders sykefravær

Økt gjennomføring av dialogmøter ved seks måneders sykefravær har vært sentralt i Arbeids- og velferdsdirektoratets og NAV Fylkenes styring og oppfølging av sykefraværsområdet. Til tross for at det er iverksatt tiltak for å øke gjennomføringen av møtene, er andelen gjennomførte møter fortsatt under lovens krav, selv når det gjøres unntak for mange møter. De fleste fylker

hadde ved utgangen av 2009 ikke lyktes i å sikre flere ressurser til oppfølging ved lokalkontorene etter at forvaltningsenhetene ble etablert. Det er stor variasjon mellom fylkene i hvor mange dialogmøter som gjennomføres per årsverk som er satt av til å følge opp sykmeldte. Det tyder på at NAV Fylkene ikke i tilstrekkelig grad har sikret effektive rutiner for gjennomføring av dialogmøtene ved lokalkontorene.

Det er store fylkesvise variasjoner i gjennomføringen av dialogmøter ved seks måneders sykefravær. Få NAV Fylker rapporterer om konkrete tiltak for å øke gjennomføringen av møtene selv om avvik på styringsparametrene skal følges opp med tiltak. Det viser at Arbeids- og velferdsdirektoratet i styringsdialogen med fylkene ikke har fulgt godt nok opp at effektive tiltak er iverksatt i hele landet for å øke andelen dialogmøter som gjennomføres. Når mange NAV Fylker har problemer med å bruke styringsstatistikken om dialogmøte 2 i resultatoppfølgingen, viser dette at direktoratet heller ikke har sikret god nok styringsstatistikk på området.

NAV Fylkene og Arbeids- og velferdsdirektoratet har hatt liten oppfølging av arbeids- og velferdsetatens samhandling med leger

Arbeids- og velferdsetaten er helt avhengig av god informasjon fra leger for å kunne følge opp sykmeldte som har behov for bistand. Arbeids- og velferdsdirektoratet har i perioden 2007–2010 gjennomført flere tiltak for å bedre etatens samhandling med leger, blant annet innføring av ny sykmeldingsblankett. Undersøkelsen viser at Arbeids- og velferdsdirektoratet mottar lite rapportering og har hatt liten oppfølging av hvordan etaten faktisk samhandler med leger. Direktoratet har formidlet til NAV Fylkene at saksbehandlere skal etterspørre mer informasjon hvis den sykmeldtes funksjonsevne ikke er grundig nok beskrevet av legen, men undersøkelsen viser at lokalkontorene gjør lite når informasjonen fra leger er mangelfull. Dette viser at NAV Fylkene og direktoratet har hatt en for svak oppfølging av arbeids- og velferdsetatens samhandling med leger.

7 Arbeidsdepartementets styring og oppfølging

7.1 Arbeidsdepartementets styringssignaler til arbeids- og velferdsetaten om oppfølging av sykmeldte

I departementets tildelingsbrev for 2008 og 2009 er oppfølging av sykmeldte angitt som et prioritert område for arbeids- og velferdsetaten. Begge årene heter det at etaten skal arbeide for en tettere oppfølging av sykmeldte i tråd med reglene som trådte i kraft 1. mars 2007. Særlig framheves det at etaten i samarbeid med Arbeidstilsynet skal bistå og kontrollere arbeidsgiveres sykefravær-arbeid. Dessuten er det trukket fram at etaten så tidlig som mulig skal avdekke behov for bistand slik at tiltak kan iverksettes tidlig i stønadsforløpet. Bruken av tilskuddet til helse- og rehabiliterings-tjenester omtales som et sentralt virkemiddel for å få syke raskere tilbake i arbeid.

De ovennevnte styringssignalene ble i 2007 presisert i brev til Arbeids- og velferdsdirektoratet i forbindelse med etatens utarbeidelse av strategidokument for oppfølging av sykmeldte etter innføring av de nye reglene. Departementet presiserte da at nye krav til tettere og tidligere oppfølging fra arbeidsgivere ikke betyr at etatens oppfølgingsansvar tidlig i sykepengeperioden er blitt mindre. Ifølge departementet gjelder det både etatens kontroll av aktivitetskravet og innhenting av oppfølgingsplan. Etatens oppfølgingsansvar kan ikke avgrenses til gjennomføring av dialogmøter ved seks måneders sykefravær. Departementet viser til at tidlig intervensjon og medvirkning fra etaten vil kunne være viktige bidrag for å understøtte tiltak som arbeidsgiver setter i verk. For eksempel vil det være uheldig om kjøp av helse- og rehabiliteringstjenester for sykmeldte først kommer i betraktning på dialogmøtet ved seks måneders sykefravær.¹¹²

Når det gjelder etatens ansvar for kontroll, er det i tildelingsbrev uttalt at etaten skal kontrollere at regelverket blir fulgt, og eventuelt ta i bruk sanksjoner overfor arbeidsgiver, lege eller arbeidstaker som ikke følger gjeldende regelverk.¹¹³ For øvrig er ikke legens rolle i sykefraværarbeidet

eller arbeids- og velferdsetatens samhandling med legene omtalt i departementets tildelingsbrev for 2008, 2009 og 2010.

7.2 Resultatinformasjon til departementet om arbeids- og velferdsetatens oppfølging av sykmeldte

Departementet får rapportering fra Arbeids- og velferdsdirektoratet hvert tertial. I etterkant av rapporteringen avholdes det styringsdialogmøter. I tillegg til ordinære styringsdialogmøter med Arbeids- og velferdsdirektoratet får departementet informasjon om etatens oppfølging av sykmeldte gjennom møter i koordineringsgruppene med partene arbeidslivet og fagmøter om "Raskere tilbake"-ordningen.

Rapportering fra Arbeids- og velferdsdirektoratet
I årene 2007 til 2009 gir den tertialvise rapporteringen fra Arbeids- og velferdsdirektoratet informasjon om følgende tema knyttet til arbeids- og velferdsetatens oppfølging av sykmeldte:

- utviklingen i sykefraværet, herunder bruk av graderte sykepenger
- utviklingen i antall mottakere av sykepenger og overgang til andre trygdeytelser
- personer som har startet opp yrkesrettet attføring i sykepengeperioden som andel av avsluttede sykepengetilfeller i perioden (arbeidstakere)
- status for oppfølging av sykmeldte etter nytt regelverk, særlig status for oppfølgingsplaner fra arbeidsgiver etter tolv ukers sykmelding, avholdt dialogmøte i regi av arbeidsgiver og dialogmøte ved seks måneders sykmelding i regi av etaten
- status for bruk av ulike tiltak, som IA-plass og tilretteleggingstilskudd
- status for kjøp av helsetjenester, som tiltak for personer med lettere psykiske lidelser og tiltakene avklaring, arbeidsrettet rehabilitering og oppfølging
- implementering av Nasjonal strategi for arbeid og psykisk helse
- samarbeidet med Arbeidstilsynet og Petroleumstilsynet på sykefraværsmrådet

112) Brev fra Arbeids- og inkluderingsdepartementet til Arbeids- og velferdsdirektoratet 16. april 2007.

113) Tildelingsbrev fra Arbeids- og inkluderingsdepartementet til Arbeids- og velferdsetaten 2008 og 2010, og brev fra Arbeids- og inkluderingsdepartementet 20. april 2009.



Foto: Ingram

Som styringsparameter på området bruker departementet "Andel sykmeldte hvor dialogmøter er gjennomført innen seks måneder" i tildelingsbrev for 2009 og 2010. Departementet har også bedt om rapportering på "Gjennomsnittlig varighet fra sykmeldingstidspunkt til vedtak om yrkesrettet attføring" i tildelingsbrev for 2008 og 2009, men problemer med datakvalitet har gjort at direktoratet ikke har rapportert tall på denne styringsparameteren.¹¹⁴

Departementet oppgir i intervju at det er mange krav i folketrygdloven til hvordan arbeids- og velferdsetaten skal følge opp sykmeldte. Departementet har derfor ikke satt spesifikke resultatmål i tildelingsbrevet når det blant annet gjelder gjennomføring av dialogmøter ut over det som følger av loven.

I 2007 rapporterte direktoratet om en rekke overordnede utfordringer knyttet til å implementere nye regler for oppfølging av sykmeldte:

- Det er utfordrende å implementere pålagte endringer parallelt med NAV-reformen.
- Lovgrunnlaget for sykefraværutvalgets oppfølgingsmodell bør avklares for å forhindre byråkratisering.
- Det er behov for elektroniske løsninger for å bedre arbeids- og velferdsetatens rapportering.
- Lovpålagte oppfølgingspunkter kommer i konflikt med behovet for målstyring i etaten.
- Det er mange virkemidler i oppfølgingsarbeidet.

I årene 2007–2009 har direktoratet rapportert om generelt svak resultatoppnåelse i oppfølgingen av sykmeldte. Følgende resultater har vært rapportert knyttet til arbeids- og velferdsetatens kontroll- og oppfølgingsaktiviteter på sykefraværsmrådet:

- stort forbedringspotensial når det gjelder å sikre at aktive tiltak vurderes tidlig og kontinuerlig (3. tertial 2007)
- for få oppfølgingsplaner fra arbeidsgiver (alle tertial 2007–2009)
- oppfølgingsplanene fra arbeidsgiver er av svært vekslende kvalitet (3. tertial 2007, 1. tertial 2008)
- for få meldinger om avholdt dialogmøte 1 (3. tertial 2008)
- for få gjennomførte dialogmøte 2 (alle tertial 2007–2009)
- en stor andel sykmeldte mener at dialogmøte 2 ikke har økt deres mulighet for å komme tilbake til jobb (3. tertial 2008)

En gjennomgang av direktoratets rapportering for årene 2007–2009 viser at direktoratet angir både forklaringer for de svake resultatene og tiltak for å bedre resultatene. Særlig i 2007 og 2008 rapporterte direktoratet om konkrete tiltak for å bedre oppfølgingen av sykmeldte:

- 2007: Utarbeidelse av en strategi for arbeids- og velferdsetatens oppfølging av sykmeldte for årene 2008–2010, innføring av ny ikt-støtte, omfattende opplæring av veiledere, tett oppfølging av NAV Fylkenes resultater, innføring av ny sykmeldingsblankett, videreutvikling av samarbeidet med tilsynsmyndighetene og innføring av elektroniske kommunikasjonsløsninger med sykmeldende behandlere og arbeidsgivere på lengre sikt.
- 2008: Innføring av ny mal for oppfølgingsplan, aktiv veiledning overfor IA-virksomheter om utarbeidning av oppfølgingsplan, nærmere retningslinjer for unntak for dialogmøte 2, høy opplæringsaktivitet i fylkene, bruk av arbeidslivssentrene til gjennomføring av dialogmøte 2, økt virksomhetsorientering, analyse av årsakene til lav gjennomføring av dialogmøte 2,

114) NAVs virksomhetsrapport 2009.

gjennomgang av rutinene og tett dialog med NAV Fylkene om hva som kan gjøres for å snu den negative tendensen.

- 2009: Oppfølging av sykmeldte følges løpende gjennom månedlig resultatoppfølging og er tema på samtlige styringsdialogmøter.

I rapporteringen har direktoratet kommet med følgende generelle forklaringer på svake resultater på sykefraværsområdet:

- 2007: Nye regler som krever mer kompetanse, rutiner, ikt-støtte og oppfølging fra ledelsen. Fagområdet er ressurskrevende, med et stort volum og samtidig lav grad av elektronisk samhandling. Vanskeligheter med å få berammet dialogmøtet. Mye reising for ansatte i arbeids- og velferdsetaten fordi møtet avholdes på arbeidsplassen. NAVs generelle omstillings-situasjon medvirker til at dialogmøtene og ny veilederrolle er krevende å få på plass (2. og 3. tertial 2007).
- 2008: Kapasitetsutfordringer pga. den generelle omstillingen i etaten. Ressursallokering mot restansenedbygging. Manglende kompetanse på Arena. Manglende kompetanse på gjennomføring av dialogmøte 2 (2. og 3. tertial 2008).
- 2009: Stort fokus på forberedelser og opplæring i forbindelse med innføring av arbeidsavklaringspenger, samtidig som arbeidet med restansenedbygging fortsatt er ressurskrevende (3. tertial 2009).

Resultatinformasjon fra evalueringer og rapporter

I årene 2007–2009 har departementet fått gjennomført tre evalueringer som omhandler Arbeids- og velferdsetatens oppfølging av sykmeldte:

- SINTEF (2009) Evaluering av IA-avtalen 2001–2009
- SNF (2009–2010) Evaluering av tilskuddsordning for helse- og rehabiliteringstjenester (tre delrapporter)
- SNF (2008) Fornøyd med "Raskere tilbake"? – resultater fra en brukerundersøkelse

En felles arbeidsgruppe mellom regjeringen og partene i arbeidslivet oppsummerte høsten 2009 erfaringene med IA-avtalen i perioden 2006–2009, herunder SINTEFs evaluering. En rapport fra denne gruppens arbeid ble lagt til grunn for drøftingene om en ny IA-avtale. I forbindelse med forhandlinger om ny IA-avtale og økning i sykefraværet høsten 2009 nedsatte departementet en ekspertgruppe for å vurdere tiltak for å redusere sykefraværet.¹¹⁵

115) Ekspertgrupperapport til Arbeidsdepartementet 1. februar 2010: *Tiltak for reduksjon av sykefravær. Aktiviserings- og nærværsreform.*

SNFs evaluering av tilskuddsordningen for helse- og rehabiliteringstjenester skulle svare på om arbeids- og velferdsetatens tiltak avklaring, oppfølging og rehabilitering får sykmeldte raskere tilbake til arbeid. SNF lykkes ikke med å besvare dette spørsmålet.

7.3 Departementets resultatoppfølging

I 2008 og 2009 var oppfølging av sykmeldte et tema i alle styringsdialogmøter mellom Arbeidsdepartementet og Arbeids- og velferdsdirektoratet. Departementet opplyser i intervju at utfordringene og resultater på området har vært diskutert i etatsstyringsmøtene. En gjennomgang av referatene fra møtene viser at departementet i hovedsak har tatt direktoratets rapportering til etterretning. Departementet har i styringsdialogen understreket at økt oppfølging av sykmeldte er en hovedprioritering for etaten.¹¹⁶

Departementets oppfølging av arbeids- og velferdsetatens samhandling med lege og bruken av graderte sykepenger

I intervju oppgir direktoratet at det er en stor utfordring å få inn god informasjon fra legene, men at dette ikke har vært formidlet til departementet. Direktoratet hevder at det er svært vanskelig å påvirke legenes praksis fordi legene i mange tilfeller ikke har mulighet til å gjøre gode vurderinger av folks arbeidsmuligheter, verken på nåværende arbeidsplass eller i arbeidslivet for øvrig. Ifølge direktoratet er mangelfull informasjon fra legene et strukturelt problem snarere enn et adferdsproblem hos legene og ansatte i arbeids- og velferdsetaten.

Ny sykmeldingsblankett ble innført i september 2008. Departementet oppgir i intervju at det i hovedsak har fulgt opp bruken av avventende sykmelding i den nye sykmeldingsblanketten. Departementet har ikke bedt om rapportering av kvaliteten på det legen skriver i sykmeldingen. Departementet opplyser imidlertid at det har fått etablert en forskrift som krever elektronisk inn-sending av sykmelding, og at økt bruk av elektronisk sykmelding vil gjøre det lettere å vurdere innholdet i sykmeldingen. Departementet oppgir i intervju at det har satt i gang en evaluering av den nye sykmeldingsblanketten. I brev til Riksrevisjonen av 27. august 2010 viser departementet til ny IA-avtale og protokoll av 24. februar

116) Referat fra styringsdialogmøte mellom Arbeids- og inkluderingsdepartementet og Arbeids- og velferdsdirektoratet 27. juni 2008 og 24. oktober 2008.

2010, der det ble foreslått en rekke tiltak for å bedre samhandlingen med sykmeldende behandlere. I forbindelse med vurdering av lovendringer som følge av ny IA-avtale og protokoll er det sendt ut høringsnotat blant annet om endring av sanksjonsbestemmelsene overfor sykmelder.

Høsten 2009 viste departementet til det økende sykefraværet og spurte om etaten hadde iverksatt en ekstra kontrollinnsats i forbindelse med registrering av sykmeldinger. Arbeids- og velferdsdirektoratet påpekte da at sykmeldingen skrives ut av legen, og at det dermed etter deres vurdering er legen som avgjør om vedkommende skal på jobb eller ikke. Videre viste direktoratet til at legers sykmeldingspraksis kan følges gjennom et eget verktøy utviklet av etaten.¹¹⁷ For øvrig har legers sykmeldingspraksis og arbeids- og velferds-etatens praktisering av kravet til aktivitet ved åtte ukers sykmelding ikke vært et tema i dialogen mellom departementet og direktoratet.¹¹⁸ Departementet oppgir i intervju at det ikke har lagt spesielt vekt på å øke andelen med gradert sykmelding de seneste årene. Ifølge departementet er det vanskelig å si hva som er et riktig nivå for bruken av graderte sykmeldinger. I revidert statsbudsjett for 2010 går det fram at det skal stilles krav om obligatorisk opplæring i sykmeldingsarbeid for alle som skal sykmelde i framtiden, med særlig vekt på mulighetene for å bruke gradert sykmelding, jf. Prop. 125 S (2009–2010).

Departementets oppfølging av arbeids- og velferdsetatens kontroll og sanksjoner overfor arbeidsgivere

Direktoratet har rapportert at mange arbeidsgivere ikke sender inn oppfølgingsplaner og melding om dialogmøte på arbeidsplassen. Direktoratet har ved flere anledninger rapportert til departementet at det ønsker en felles mal for oppfølgingsplan og en elektronisk innsending av denne, både for å få opp kvaliteten på planene og for å effektivisere innsending og mottak av disse. I intervju oppgir direktoratet at partene i IA-samarbeidet ikke har lyktes med å bli enige om en slik felles mal for alle arbeidsgivere.

Riksrevisjonen har tidligere påpekt at arbeids- og velferdsetaten har mangelfull praksis for purring og bruk av sanksjoner mot arbeidsgivere som ikke utarbeider oppfølgingsplaner eller gjennom-

fører dialogmøter.¹¹⁹ I perioden 2007–2010 har det vært en dialog mellom departementet og direktoratet om retningslinjer for bruk av sanksjoner overfor arbeidsgivere. I rapporten for 3. tertial 2007 skrev direktoratet at retningslinjer for kontroll og sanksjoner er diskutert med departementet for å komme fram til riktig nivå, og at disse vil komme på plass i 2008. I styringsdialogmøte 24. oktober 2008 uttrykte direktoratet at sanksjoner ikke er riktig vei å gå overfor den enkelte arbeidsgiver. I stedet ville direktoratet se nærmere på om etaten burde prioritere å følge IA-virkosmetene særskilt, og trekke inn arbeidslivssentrene i dette arbeidet. Departementet ga støtte til denne strategien for å få til bedre resultater fra arbeidsgiversiden.

I april 2009 skrev departementet i brev til direktoratet at det la til grunn at direktoratet ville følge opp arbeidet med planlagte retningslinjer for kontroll og sanksjoner i samarbeid med Arbeidstilsynet. I 2010 satte departementet i gang et arbeid for å utvikle et bedre lovgrunnlag for sanksjoner overfor arbeidsgivere. I juli 2010 sendte departementet ut på høring nye regler for sanksjoner overfor arbeidsgivere som ikke følger sine plikter i oppfølgingen av sykmeldte.

Departementets oppfølging av arbeids- og velferdsetatens gjennomføring av dialogmøter ved seks måneders sykefravær

Direktoratet oppgir i intervju at det har fått tilbakemelding fra departementet om at antall gjennomførte dialogmøte 2 må økes. Ifølge direktoratet har departementet i dialogen med direktoratet stilt spørsmål om hvorfor arbeids- og velferdsetaten ikke gjennomfører flere dialogmøter ved seks måneders sykefravær, og hvorfor direktoratet prioriterer som det gjør. Departementet har ifølge direktoratet også stilt spørsmål ved bruken av unntak fra møtene og grunnlagstallene for å beregne andelen som får dialogmøte 2. Etter direktoratets rapportering 2. tertial 2009 stilte departementet spørsmål ved kvaliteten på dialogmøtene og om hvilken informasjon direktoratet har om denne.¹²⁰

Departementet opplyser at det har vært krevende å øke andelen gjennomførte dialogmøter, dels fordi slike møter stiller store kompetansekrav til veilederne, og dels på grunn av merarbeid i forbindelse med reformen. Dessuten har

117) Referat fra styringsdialogmøte mellom Arbeids- og inkluderingsdepartementet og Arbeids- og velferdsdirektoratet 30. oktober 2009.

118) Intervju med Arbeids- og velferdsdirektoratet 16. april 2010.

119) Dok. nr. 1 (2008–2009) Riksrevisjonens rapport om den årlige revisjon og kontroll for budsjettåret 2007.

120) Referat fra styringsdialogmøte mellom Arbeidsdepartementet og Arbeids- og velferdsdirektoratet 30. oktober 2009.

kompetanseutvikling i forbindelse med innføringen av arbeidsevnevurderinger krevd ressurser. Bruk av ansatte ved arbeidslivssentrene til å gjennomføre dialogmøte 2 har vært diskutert som et tiltak, og departementet har gitt sin tilslutning til dette. Departementet og etaten har hatt en dialog om det direktoratet har rapportert om dialogmøtene, men det har ikke vært noen ytterligere evaluering av de tiltakene som er iverksatt i etaten for å øke antallet møter som gjennomføres.¹²¹

Ifølge departementet har det i styringsdialogen vært klart signalisert at gjennomføring av dialogmøte 2 er en av NAVs hovedprioriteringer. Departementet har imidlertid ikke sagt at sykefraværsoppfølgingen skal prioriteres framfor andre sentrale oppgaver for etaten. Ifølge departementet er det lagt til grunn at direktoratet følger opp tildelingsbrevets føringer. I perioden 2007–2009 har det i etatsstyringen vært nødvendig å håndtere at det har vært flere store avvik samtidig. NAV har hatt restanser på flere områder og problemer med internkontrollen. I denne situasjonen mener departementet det ville vært en feil prioritering å kreve at alle som har vært sykmeldt i seks måneder, må få gjennomført dialogmøte.

Departementet understreker samtidig at det ikke er akseptabelt med negative avvik over en lang periode, og forventer at andelen gjennomførte dialogmøter vil øke. Departementet vet ikke om eller når målet om 100 prosent nås, men er opptatt av at arbeids- og velferdsetaten kommer høyere opp så raskt som mulig. Innføringen av arbeidsevnevurderinger vil også kunne påvirke gjennomføringen av dialogmøtene, ifølge departementet.

Departementet oppgir i intervju at det foreligger lite kunnskap om hva som faktisk skjer i dialogmøtene, og om møtene virker. Videre oppgir departementet at det brukes mye ressurser på disse møtene, og hvis det viser seg at dette er dårlig ressursbruk, vil det være naturlig at departementet vurderer virkemiddelet. Departementet opplyser at det ikke er satt i gang noen evaluering for å undersøke effekten av dialogmøtene ved seks måneders sykefravær.

Departementets oppfølging av iverksetting av arbeidsrettede tiltak for sykmeldte

Departementet oppgir i intervju at direktoratets rapportering om oppstart av yrkesrettet attføring i sykepengeperioden er nyttig, men at det er usikkert hva som er et fornuftig mål for denne indikatoren. Ifølge departementet er det ofte slik at sykmeldte

trenger noe annet enn arbeidsrettede tiltak. I tillegg har den sykmeldte ofte en arbeidsgiver som har et omfattende ansvar. Hvis det kommer fram informasjon om at mange sykmeldte som burde hatt tiltak, ikke får tiltak, vil det være aktuelt for departementet å følge dette opp nærmere. Til nå har ikke departementet sett noen grunn til å følge opp arbeids- og velferdsetatens praksis for å iverksette tiltak eller målet om kort tid til iverksetting av tiltak. Departementet vet at det er ventetid på enkelte tiltak, men er ikke kjent med at dette er et stort problem for sykmeldte spesielt.

Departementets oppfølging av arbeids- og velferdsetatens oppfølging av sykmeldte uten arbeidsgiver

Arbeids- og velferdsdirektoratet opplyser i intervju at oppfølging av sykmeldte uten arbeidsgiver ikke har vært et tema i styringsdialogen mellom departementet og direktoratet i årene 2007 til 2010. Departementet oppgir i intervju at det ikke har hatt noen indikasjoner på at dette er en spesielt viktig gruppe ut fra en samlet vesentlighets- og risikovurdering av Arbeids- og velferdsetatens oppgaveportefølje. Departementet ønsker å styre på et overordnet nivå. Det er ikke aktuelt å følge opp utviklingen for spesielle undergrupper av de sykmeldte uten at det foreligger konkret og vesentlig informasjon om at dette er en gruppe som må følges opp.

7.4 Vurderinger

Departementene har et overordnet ansvar for at underliggende virksomheter gjennomfører aktiviteter i tråd med Stortingets vedtak og forutsetninger og etter departementets fastsatte mål og prioriteringer. Undersøkelsen viser at departementet har et stort informasjonstilfang om arbeids- og velferdsetatens oppfølging av sykmeldte, og at det har vært en tett dialog mellom departementet og direktoratet om implementering av de nye reglene for oppfølging av sykmeldte som kom i 2007.

Departementet har ikke lyktes med å få arbeids- og velferdsetaten til å gjennomføre en stor andel av lovpålagte dialogmøter

Departementet har siden 2007 vært kjent med at arbeids- og velferdsetaten har hatt manglende gjennomføring av dialogmøter ved seks måneders sykefravær og fått en rapportering om at tiltak er iverksatt for å gjennomføre flere møter. Til tross for at dette har vært et prioritert område i departementets oppfølging, er andelen gjennomførte møter vedvarende lav i forhold til lovens

121) Intervju med Arbeidsdepartementet 28. april 2010.

krav. Det gjør at det kan stilles spørsmål ved om departementet godt nok har sikret seg at egnede tiltak er iverksatt for å øke andelen dialogmøter som gjennomføres.

Tidlig aktivitet for sykmeldte, og oppfølging av sykmeldte uten arbeidsgiver, har ikke vært fulgt opp av departementet

Departementets styring og oppfølging skal baseres på en vurdering av risiko og vesentlighet. Undersøkelsen viser at departementets styring i stor grad vektlegger arbeids- og velferdsetatens gjennomføring av dialogmøter ved seks måneders sykefravær og bruk av tiltakene avklaring, rehabilitering og oppfølging for sykmeldte. Departementet har i liten grad fulgt opp andre sentrale krav og mål for arbeids- og velferdsetatens oppfølging av sykmeldte. Departementet har ikke fulgt opp bruken av gradert sykmelding eller om hvorvidt aktive tiltak blir iverksatt tidlig i sykepengeperioden. Departementet har heller ikke hatt noen oppfølging av hvordan sykmeldte som mister arbeidsgiver, følges opp, selv om dette er en stor gruppe som har høy risiko for varig å havne utenfor arbeidslivet. Det kan derfor stilles spørsmål om Arbeidsdepartementets styring av sykefraværsområdet er basert på en god risiko- og vesentlighetsvurdering.

Samhandlingen mellom arbeids- og velferdsetaten og lege har hatt lite oppmerksomhet i departementets styring

Arbeids- og velferdsetaten er avhengig av å få inn god informasjon fra legen for tidlig å kunne

iverksette tiltak for sykmeldte. Undersøkelsen viser at departementet har hatt liten oppfølging av samhandlingen mellom etaten og lege. Departementet har ikke fulgt opp at ny sykmeldingsblankett i praksis har gitt bedre informasjon til etaten og arbeidsgiver om sykmeldtes muligheter for aktivitet.

Bruk av sanksjoner overfor arbeidsgivere som ikke leverer oppfølgingsplan, har vært uavklart siden 2007

Arbeidsgiver skal tilrettelegge for at sykmeldte og arbeids- og velferdsetaten skal iverksette arbeidsrettede tiltak dersom bedriftsintern tilrettelegging ikke fører fram. En arbeidsgiver som ikke utarbeider en oppfølgingsplan og gjennomfører et dialogmøte, kan ilegges gebyr, tvangsmulkt eller begge deler. Siden 2007 har Arbeids- og velferdsdirektoratet rapportert at det i mange tilfeller ikke får inn oppfølgingsplanene og melding om dialogmøte på arbeidsplassen. Undersøkelsen viser også at informasjonen fra arbeidsgiver ofte har for dårlig kvalitet til at etaten kan avgjøre om det foregår tilstrekkelig tilrettelegging på arbeidsplassen. Siden kravet til bruk av sanksjoner ble innført i loven i 2007, har det vært en kommunikasjon mellom departementet og direktoratet om utarbeidelse av retningslinjer for bruk av sanksjoner overfor arbeidsgivere som ikke leverer oppfølgingsplan eller avholder dialogmøte. Undersøkelsen viser at slike retningslinjer ennå ikke foreligger.



Foto: Samfoto

8 Samlede vurderinger

NAV's hovedmål er å få flere i arbeid og færre på stønad. Etaten skal motvirke utstøting, forhindre langtidsfravær og bidra til tilbakeføring til arbeidslivet. Dersom det vurderes som nødvendig og hensiktsmessig for at den enkelte skal delta i arbeidslivet, skal arbeids- og velferdsetaten iverksette målrettede og tilpassede tiltak og tjenester tidligst mulig. I 2009 var det 55 000 personer som hadde vært sykmeldt et helt år, og det ble utbetalt 36 mrd. kroner i sykepenger.

Undersøkelsen viser at det ikke er vesentlige forbedringer i arbeids- og velferdsetatens oppfølging av sykmeldte, til tross for flere år med stor oppmerksomhet fra myndighetene på dette området. Dette gjelder blant annet samhandlingen med lege og arbeidsgiver, iverksettelse av tiltak, og gjennomføring av og kvalitet på dialogmøter. Dette reiser spørsmål om ledelsesfunksjonen har vært godt nok ivaretatt av de ulike nivåene i etaten i arbeidet med å følge opp sykmeldte.

8.1 Arbeids- og velferdsetaten arbeider ikke tilstrekkelig systematisk for å få sykmeldte i aktivitet tidlig i sykmeldingsperioden

Hovedregelen er at sykmeldte skal være i arbeidsrelatert aktivitet så tidlig som mulig. Både lege, arbeidsgiver og arbeids- og velferdsetaten skal bidra til dette. Undersøkelsen viser at i mange tilfeller tar verken arbeidsgiver, lege eller etaten et ansvar for å avklare om den sykmeldte kan være i aktivitet eller har behov for tiltak det første halvåret av sykmeldingsperioden. I mange tilfeller dokumenterer ikke legen ved åtte ukers sykmelding at medisinske forhold er til hinder for aktivitet. Til tross for manglende dokumentasjon godtar etaten i de fleste tilfellene legens innstilling til unntak fra aktivitet. Saksbehandlersystemet Arena gir veilederne hos etaten en mulighet for å jobbe spesielt med de sykmeldte som trenger bistand fra etaten for å være i jobb ved åtte ukers sykmelding, men denne funksjonaliteten brukes i liten grad. Undersøkelsen viser videre at arbeidsgiver i mange tilfeller ikke sender inn oppfølgingsplan og melding om dialogmøte til etaten. Arbeids- og velferdsetaten tar sjelden kontakt med arbeidsgiver i de sakene hvor mottatt oppfølgingsplan eller referat fra dialogmøte 1 ikke

gir nok informasjon til at etaten kan vurdere om den sykmeldte følges opp på en hensiktsmessig måte på arbeidsplassen. Når arbeids- og velferdsetaten innvilger unntak fra aktivitetskravet selv om dokumentasjonen fra legen er mangelfull, og ikke foretar seg noe når informasjonen fra arbeidsgiver er mangelfull, arbeider ikke etaten systematisk for å få sykmeldte i aktivitet tidlig i sykmeldingsperioden. Det medfører at sykmeldte som kunne vært delvis i arbeid eller aktivitet, ikke får denne muligheten. I tillegg ivaretar ikke etaten sitt ansvar for å kontrollere at kravet til aktivitetsvilkåret er oppfylt ved utbetaling av sykepenger.

Undersøkelsen viser at andelen graderte sykmeldinger har ligget stabilt på rundt 17 og 18 prosent av alle sykefraværstilfeller siden 2004. Samtidig er det få av lokalkontorene som arbeider systematisk for å påvirke legenes bruk av gradert sykmelding. Bruken av gradert sykmelding har heller ikke vært fulgt opp av Arbeids- og velferdsdirektoratet eller av Arbeidsdepartementet, til tross for den politiske målsettingen om at dette skal være en hovedregel ved åtte ukers sykefravær. Dette reiser spørsmål om bruken av dette sentrale virkemiddelet har hatt tilstrekkelig oppmerksomhet fra departementet og Arbeids- og velferdsdirektoratet.

8.2 Arbeidsrelaterte tiltak iverksettes sent

Arbeids- og velferdsetaten skal så tidlig som mulig iverksette målrettede og tilpassede tiltak for at den sykmeldte skal komme tilbake til arbeid. Etaten skal vurdere om yrkesrettet attføring skal prøves dersom dokumenterte bedriftsinterne tiltak ikke fører fram. I perioden 2007–2009 har etaten økt tiltaksbruken overfor sykmeldte ved avklarings-, oppfølgings- og rehabiliteringstiltak. En evaluering foretatt av SNF viser imidlertid at disse tiltakene settes i gang sent i sykepengeperioden. Det kan konstateres at arbeids- og velferdsetaten bare i liten grad har greid å øke andelen personer som starter opp attføring i sykmeldingsperioden, til tross for at sammenslåingen av trygdekontor og arbeidskontor har gitt nye organisatoriske muligheter for tidlig å identifisere sykmeldte med behov for attføring.

En sentral årsak til at tiltak ikke blir iverksatt eller iverksettes sent, er at arbeids- og velferdsetaten har etablert en praksis for å utrede om tiltak er hensiktsmessig, kun når lege eller arbeidsgiver gir innspill om dette. Lege og arbeidsgiver foreslår i få tilfeller tiltak fra etaten for de sykmeldte. I mange tilfeller bidrar ikke legens og arbeidsgiverens informasjon til å avklare om den sykmeldte har behov for bistand fra etaten. I tillegg kommer at mange av veilederne ikke vurderer de oppfølgingsplanene som kommer inn til etaten fra arbeidsgiver. Samlet sett medfører dette at lokalkontorene i begrenset grad identifiserer de personene som har behov for tiltak fra arbeids- og velferdsetaten.

8.3 Arbeids- og velferdsetaten avholder dialogmøte for et mindretall av de langtidssykmeldte, og effekten av møtene er usikker

Når arbeids- og velferdsetaten ikke avholder dialogmøte med mange av de langtidssykmeldte, bidrar det også til at behovet for tiltak ikke avklares. I 2009 var det om lag 86 000 personer som passerte seks måneders sykmelding. Arbeids- og velferdsetaten avholdt om lag 30 000 dialogmøter og ga omtrent like mange unntak. For om lag 24 000 sykmeldte, eller i om lag 28 prosent av tilfellene, ble det verken gitt unntak eller avholdt dialogmøte. I tertial 2010 økte andelen avholdte møter sammenlignet med 2009, men møtet avholdes fortsatt for under halvparten av dem som passerer et halvt års sykmelding. Videre synes bruken av unntak høy med tanke på at dette kun skal gis i de tilfellene hvor et møte åpenbart er unødvendig. Dessuten tyder store fylkesvise forskjeller i bruken av unntak fra dialogmøter på at det ikke er etablert en enhetlig unntakspraksis i etaten.

Det er store fylkesvise variasjoner i gjennomføringen av dialogmøter ved seks måneders sykefravær. Undersøkelsen viser at en årsak til at mange lokalkontor har gjennomført få dialogmøter, er at kontorene har hatt eller avsatt relativt få veiledere til å gjennomføre møtene. Ved noen kontor skyldes dette nedprioritering av oppfølging av sykmeldte. I tillegg kommer at mange fylker ikke har lyktes i å sikre flere ressurser til oppfølging ved lokalkontorene etter at forvaltningsenhetene ble etablert. En annen viktig årsak til varierende gjennomføring av dialogmøter er at mange ledere ved lokalkontor ikke har etablert klare rutiner for og stilt tydelige krav til gjennomføring av møtene. Ved mange kontor brukes ikke saksbehandlersystemet Arena godt nok, og flere

kontor mangler oversikt over hvem som skal kalles inn til dialogmøte. Videre er det stor variasjon mellom fylkene i hvor mange dialogmøter som gjennomføres per årsverk til oppfølging av sykmeldte, og ved mange kontor er det derfor et potensial for å øke gjennomføringen av dialogmøter uten å måtte øke bemanningen. Hvorvidt kontoret var i en periode med omorganisering, kan i liten grad forklare forskjeller i andelen dialogmøter som kontorene gjennomfører. Det synes som om NAV Fylkene ikke i tilstrekkelig grad har lyktes med å frigjøre ressurser til oppfølging og sikre effektive rutiner for gjennomføring av dialogmøter ved lokalkontorene.

Få NAV Fylker rapporterer om konkrete tiltak for å øke gjennomføringen av møtene selv om avvik på styringsparametrene skal følges opp med tiltak. Det viser at Arbeids- og velferdsdirektoratet i styringsdialogen med fylkene ikke har fulgt godt nok opp at effektive tiltak er iverksatt for å øke andelen dialogmøter som gjennomføres. Når mange NAV Fylker har problemer med å bruke styringsstatistikken om dialogmøte 2 i resultatoppfølgingen, viser dette at direktoratet heller ikke har sikret god nok styringsstatistikk på området.

Lege eller annet helsepersonell skal delta i dialogmøtene hvis det er hensiktsmessig. Undersøkelsen viser at NAVs lokalkontor har ulik praksis for å innkalle legen til dialogmøter. De fleste veiledere oppgir i spørreundersøkelsen at legen bør kalles inn oftere, men at det er praktisk vanskelig å finne felles møtetidspunkt. I mange dialogmøter er en medisinsk vurdering nødvendig for å kunne avgjøre hvilke muligheter som finnes for den sykmeldte. Når lege i mange tilfeller ikke deltar i dialogmøtene, er det derfor en risiko for at den sykmeldtes muligheter ikke blir godt nok belyst, og for at oppfølgingen av den sykmeldte ikke fører til ønskede resultater.

En viktig intensjon med dialogmøtet i regi av arbeids- og velferdsetaten er å bidra til at langtidssykmeldte kommer raskere tilbake i arbeid. Undersøkelsen viser at personer som har vært sykmeldt i 26 uker, i stor grad forblir sykmeldte ut sykepengeperioden, uavhengig av om den sykmeldte får dialogmøte eller ikke. I en undersøkelse som NAV har gjennomført blant sykmeldte, oppgir kun 23 prosent av de spurte at mulighetene for å komme tilbake til jobb hadde økt som følge av møtet. Det kan stilles spørsmål ved om departementet har gjort nok for å sikre kvaliteten i og opplegget for dialogmøtene, både

fordi det brukes store ressurser på å gjennomføre disse møtene, og fordi effekten av møtene er usikker.

8.4 Sykmeldte uten arbeidsgiver blir ikke fulgt opp til tross for at dette er en utsatt gruppe

Om lag 20 prosent av dem som blir sykmeldt i mer enn seks måneder, er uten arbeidsgiver. I 2008 var det om lag 3500 langtidssykmeldte som ikke hadde hatt arbeidsgiver i det hele tatt, og 2300 som avsluttet et arbeidsforhold underveis i sykmeldingsperioden. Arbeids- og velferdsetaten har ansvaret for å følge opp sykmeldte uten arbeidsgiver. Andre undersøkelser viser at personer som mister arbeidsgiver, har høyere uførerisiko enn dem som er i et ansettelsesforhold. Undersøkelsen viser at kun ti prosent av de sykmeldte uten arbeidsgiver får en aktivitetsplan innen tolv uker. Det betyr at arbeids- og velferdsetaten utbetaler sykepenger til 90 prosent av de sykmeldte uten arbeidsgiver uten at vilkåret om aktivitetsplan er oppfylt.

Undersøkelsen viser videre at få ledere ved lokal-kontorene har hatt fokus på å følge opp sykmeldte uten arbeidsgiver, til tross for at kravet om aktivitetsplan framgår av lov. I tillegg viser undersøkelsen at arbeids- og velferdsetaten har manglende systemer for å fange opp personer som mister arbeidsgiver underveis i sykepengeperioden. Manglende oppfølging av sykmeldte som mister arbeidsforholdet, er uheldig, ettersom disse er en spesielt utsatt gruppe.

8.5 Arbeids- og velferdsetaten har betydelige utfordringer i samhandlingen med lege og arbeidsgiver

Arbeids- og velferdsetaten er avhengig av å få inn god informasjon fra lege slik at tiltak for sykmeldte kan iverksettes tidlig. Undersøkelsen viser at Arbeids- og velferdsdirektoratet i perioden 2007–2010 har gjennomført flere tiltak for å bedre etatens samhandling med legene, blant annet innføring av ny sykmeldingsblankett. Undersøkelsen viser imidlertid at NAV Fylkene, Arbeids- og velferdsdirektoratet og Arbeidsdepartementet har hatt liten oppfølging av hvordan etaten faktisk samhandler med legene. Undersøkelsen viser at få kontor har foretatt en systematisk kartlegging av i hvilken grad den informasjon kontoret får fra lege, har god nok kvalitet. Svært mange veiledere og ledere opplyser at informasjonen fra lege er

mangelfull, men at sanksjoner ikke brukes overfor leger som leverer for dårlige legeerklæringer. Det viser at det er behov for en gjennomgang av arbeids- og velferdsetatens virkemidler og samhandlingsrutiner med legene.

Dersom både arbeidsgiver og arbeidstaker, eller arbeidstaker alene, ønsker det, skal legen delta i dialogmøtet i regi av arbeidsgiver (dialogmøte 1) innen tolv ukers sykefravær. Undersøkelsen viser at svært få lokalkontor har en oversikt over leges deltakelse i dette dialogmøtet. Videre har direktoratet ikke satt i gang undersøkelser om bruken av lege i dialogmøte 1. Det kan derfor reises spørsmål om Arbeidsdepartementet i tilstrekkelig grad har fulgt opp arbeids- og sosialkomiteens oppfordring om å nøye følge utviklingen av hvor ofte legen får unntak fra å delta i dialogmøte 1.

En arbeidsgiver som ikke utarbeider en oppfølgingsplan og gjennomfører et dialogmøte, kan ilegges gebyr, tvangsmulkt eller begge deler. Undersøkelsen viser at arbeids- og velferdsetaten i praksis ikke bruker disse sanksjonene. Siden 2007 har det vært en kommunikasjon mellom departementet og direktoratet om retningslinjer for bruk av sanksjoner overfor arbeidsgivere som ikke leverer oppfølgingsplan eller avholder dialogmøte.

Departementet har først i 2010 utarbeidet et høringsforslag til nye regler i folketrygdloven og arbeidsmiljøloven for at sanksjonsbestemmelsene overfor arbeidsgiver og lege skal bli reelle og håndheves konsekvent.

8.6 Flere sentrale lovkrav i sykefraværsoppfølgingen er ikke fulgt opp av direktoratet og departementet

Arbeids- og velferdsdirektoratet har ansvaret for at mål og resultatkrav som er fastsatt i tildelingsbrev, vedtak og interne styringsdokumenter, følges opp og gjennomføres innenfor rammen av tildelte ressurser. Undersøkelsen viser at arbeids- og velferdsetatens hovedprioritering på sykefraværsområdet de siste årene har vært gjennomføring av dialogmøter ved seks måneders sykefravær og bruk av tiltakene avklaring, oppfølging og rehabilitering for sykmeldte. Følgende områder har vært nedprioritert: aktiv oppfølging av legenes sykmeldingspraksis, vurdering av aktivitetskravet ved åtte ukers sykmelding, aktiv oppfølging av de arbeidsgivere som i for liten

grad dokumenterer at tilrettelegging foregår, samt tidlig avklaring fra etaten om det er behov for tiltak og oppfølging av sykmeldte uten arbeidsgiver. I interne styringsdokumenter har direktoratet formidlet de sentrale målene på sykefraværsområdet til NAV Fylkene, men det er ikke knyttet rapporteringskrav eller styringsparametre til flere av målene og lovkravene. Dermed har direktoratet lite kontroll på om disse målene nås. Når sentrale krav i sykefraværsoppfølgingen ikke er fulgt opp og rapporteringen er mangelfull, kan det stilles spørsmål ved om Arbeids- og velferdsdirektoratet har sikret en helhetlig oppfølging av sykmeldte siden nye regler ble innført i 2007.

Departementets styring og oppfølging skal baseres på en vurdering av risiko og vesentlighet. Undersøkelsen viser at departementets styring i stor grad vektlegger arbeids- og velferdsetatens gjennomføring av dialogmøter ved seks måneders sykefravær og bruk av tiltakene avklaring, rehabilitering og oppfølging for sykmeldte. Departementet har i liten grad fulgt opp andre sentrale krav og mål for etatens oppfølging av sykmeldte. Departementet har ikke fulgt opp bruken av gradert sykmelding eller om aktive tiltak blir iverksatt tidlig i sykepengeperioden. Departementet har heller ikke hatt noen oppfølging av hvordan sykmeldte som mister arbeidsgiver, følges opp, selv om dette er en stor gruppe som har høy risiko for varig å havne utenfor arbeidslivet. Det kan derfor stilles spørsmål om de vurderingene av risiko og vesentlighet som ligger til grunn for Arbeidsdepartementets styring, er gode nok.

9 Referanseliste

Stortingsdokumenter

- Budsjett-innst. S. nr. 15 (2006–2007) *Innstilling fra arbeids- og sosialkomiteen om bevilgninger på statsbudsjettet for 2007*, kapitler under Arbeids- og inkluderingsdepartementet (rammeområdene 7 og 15), jf. St.prp. nr. 1 (2006–2007) Arbeids- og inkluderingsdepartementet og St.prp. nr. 1 Tillegg nr. 4 (2006–2007) punkt 3.2.
- Budsjett-innst. S. nr. 15 (2007–2008) *Innstilling fra arbeids- og sosialkomiteen om bevilgninger på statsbudsjettet for 2008*, kapitler under Arbeids- og inkluderingsdepartementet (rammeområde 7), jf. St.prp. nr. 1 (2007–2008) Arbeids- og inkluderingsdepartementet og St.prp. nr. 1 Tillegg nr. 5 (2007–2008).
- Budsjett-innst. S. nr. 15 (2008–2009) *Innstilling fra arbeids- og sosialkomiteen om bevilgninger på statsbudsjettet for 2009*, kapitler under Arbeids- og inkluderingsdepartementet, Barne- og likestillingsdepartementet og Fiskeri- og kystdepartementet (rammeområde 7), jf. St.prp. nr. 1 (2008–2009).
- Innst. S. nr. 198 (2004–2005) *Innstilling fra sosialkomiteen om ny arbeids- og velferdsforvaltning*, jf. St.prp. nr. 46 (2004–2005) *Ny arbeids- og velferdsforvaltning*.
- 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*.
- Innst. O. nr. 29 (2006–2007) *Innstilling fra arbeids- og sosialkomiteen om lov om endring i arbeidsmiljøloven og folketrygdloven (tilrettelegging for og oppfølging av sykmeldte mv.)*. jf. Ot.prp. nr. 6 (2006–2007) *Om lov om endring i arbeidsmiljøloven og folketrygdloven (tilrettelegging for og oppfølging av sykmeldte mv.)*.
- Innst. S. nr. 220 (2008–2009) *Innstilling fra arbeids- og sosialkomiteen om redegjørelse om situasjonen i arbeids- og velferdsforvaltningen*, jf. St.prp. nr. 51 (2008–2009), jf. Innst. S. nr. 190 (2008–2009).
- Ot.prp. nr. 48 (2003–2004) *Om lov om endringer i folketrygdloven (nye regler om sykmelding mv.)*.
- Ot.prp. nr. 47 (2005–2006) *Om lov om arbeids- og velferdsforvaltningen*.
- Ot.prp. nr. 6 (2006–2007) *Om lov om endring i arbeidsmiljøloven og folketrygdloven (tilrettelegging for og oppfølging av sykmeldte mv.)*.
- St.prp. nr. 1 (2007–2008) Arbeids- og inkluderingsdepartementet.
- St.prp. nr. 1 Tillegg nr. 4 *Om endring av St.prp. nr. 1 om statsbudsjettet 2007*.
- St.prp. nr. 1 (2008–2009) Arbeids- og inkluderingsdepartementet.
- Prop. 125 S (2009–2010) Tilleggsbevilgninger og omprioriteringer i statsbudsjettet 2010.

Lover, forskrifter og regelverk

- Lov av 28. februar 1997 nr. 19 om folketrygd (folketrygdloven).
- Lov av 17. juni 2005 nr. 62 om arbeidsmiljø, arbeidstid og stillingsvern mv. (arbeidsmiljøloven).
- Lov om arbeids- og velferdsforvaltningen (arbeids- og velferdsforvaltningsloven) ["NAV-loven"].
- Forskrift om arbeidsrettede tiltak mv.
- Reglement for økonomistyring i staten, med endringer, senest 14. november 2006. Fastsatt ved kronprinsregentens resolusjon 12. desember 2003.
- Bestemmelser om økonomistyring i staten, med endringer, senest 14. november 2006. Fastsatt av Finansdepartementet 12. desember 2003.
- Rundskriv til folketrygdloven § 8-6 Sykepenger ved arbeidstrening.
- Rundskriv til folketrygdloven § 8-7 Dokumentasjon av arbeidsuførhet.

Styringsdokumenter og rapporter fra arbeids- og velferdsetaten

- Tildelingsbrev fra Arbeidsdepartementet til arbeids- og velferdsetaten (2008, 2009 og 2010).
- NAVs virksomhetsrapporter 1.–3. tertial (2007–2009), samt 1. tertial 2010.
- Referater fra styringsdialogmøter mellom Arbeidsdepartementet og Arbeids- og velferdsdirektoratet (2008 og 2009).
- Brev fra Arbeids- og inkluderingsdepartementet til Arbeids- og velferdsdirektoratet 16. april 2007: "Oppfølging av sykemeldte – tilbakemelding fra Arbeids- og inkluderingsdepartementet".
- Brev fra Arbeids- og inkluderingsdepartementet til Arbeids- og velferdsdirektoratet 20. april 2009: "Virksomhetsrapporten for 2008 – retningslinjer for kontroll og sanksjoner overfor sykmeldte arbeidstakere, arbeidsgivere og leger".
- Statusrapporter om tilskudd til kjøp av helse- og rehabiliteringstjenester 2009, utarbeidet av Arbeids- og velferdsdirektoratet og Helsedirektoratet.

- Mål- og disponeringsbrev fra Arbeids- og velferdsdirektoratet (Overordnet fylkesledd) til NAV Fylkene (2008 og 2009).
- Årsrapporter fra NAV fylkene til Arbeids- og velferdsdirektoratet (Overordnet fylkesledd) (2009).
- Referater fra styringsdialogmøter mellom Arbeids- og velferdsdirektoratet (Overordnet fylkesledd) og NAV fylker (2008 og 2009).
- Presentasjoner i fylkesdirektørmøter 2009.
- Sykefraværstrategi. Strategi og handlingsplan for arbeids- og velferdsetatens innsats på sykefraværsområdet 2008–2010.
- Prinsipper for arbeids- og velferdsetatens oppfølging av sykmeldte (utarbeidet i 2007).

Andre kilder

- Bratsberg, B., Fevang, E., og Røed, K. (2010a) Disability in the Welfare State: An Unemployment Problem in Disguise? IZA Discussion Paper No. 4897.
- Bratsberg, B., Raaum, O., og Røed, K. (2010b) When Minority Labor Migrants Meet the Welfare State. *Journal of Labor Economics*.
- Rege, M., Telle, K., og Votruba, M. (2009) The Effect of Plant Downsizing on Disability Pension Utilization. *Journal of the European Economic Association*, Vol. 7, No. 5.

- Dok. nr. 1 (2008–2009) *Riksrevisjonens rapport om den årlige revisjon og kontroll for budsjettåret 2007* Riksrevisjonens rapport om revisjonen av arbeids- og velferdsetaten for budsjettåret 2008 Tillegg 2 til Dokument nr. 1 (2009–2010) Riksrevisjonens rapport om den årlige revisjon og kontroll for budsjettåret 2008.

- Ekspertgrupperapport til Arbeidsdepartementet 1. februar 2010: *Tiltak for reduksjon av sykefravær: Aktiviserings- og nærværreform*.
- NAV – Arbeidsnotat 20.11.2008. Brukerundersøkelse – oppfølging av sykmeldte. *Hvordan opplever sykmeldte dialogmøtet i regi av NAV?*
- NAV-rapport nr. 03/2007 *Endringer i fastlegenes sykmeldingspraksis*.
- RTV-rapport nr. 05/2006 *Fastlegers sykemeldingspraksis I: Variasjoner*.
- RTV-rapport nr. 06/2006 *Fastlegers sykemeldingspraksis II: Regelendringer og Legeprogrammet*.
- SINTEF Rapport A11947 *Evaluering av IA-avtalen*.
- SNF-rapport nr. 19/08 *Fornøyd med "Raskere tilbake"? – resultater fra en brukerundersøkelse*.
- SNF-rapport nr. 7/2010 *Evaluering av tilskuddsordning for helse- og rehabiliteringstjenester – delrapport 3*.
- Sykefraværsutvalgets rapport 6. desember 2006 *Tiltak for å redusere sykefraværet*.

- Statistikk fra nav.no: "Sykefraværstilfeller 4. kvartal 2003–2009. Fylke og kjønn. Totalt, gradert og aktiv sykmelding". <<http://www.nav.no/234024.cms>>.
- Tiltaksoversikt fra nav.no: " Sykefraværsoppfølging – virkemidler og tiltak". <<http://www.nav.no/Arbeid/Arbeidsgiver/Oppfc3b8lging+av+sykmeldte/1073746771.cms>>.

- E-post fra en representant for Arbeids- og velferdsdirektoratet (NDU) april 2010.
- E-post fra en representant for Arbeids- og velferdsdirektoratet juni 2010.
- E-post-korrespondanse med Arbeidstilsynet 25. mai 2010.

Vedlegg: Variasjon i gjennomføring av dialogmøte 2

Analysene nedenfor er basert på kobling av data fra Riksrevisjonens spørreundersøkelse til ledere for NAV-kontor desember 2009 og registerdata fra Arbeids- og velferdsdirektoratet på gjennomførte dialogmøte 2 1. halvår 2009.

Tabell 10 Grad av virksomhetsorganisering blant kontor med mer enn fire statlige årsverk 1. halvår 2009

Andel av veilederne som har ansvaret for sykmeldte fra bestemte virksomheter/bransjer	Antall kontor	Gjennomsnittlig andel gjennomførte dialogmøte 2 (prosent)
Ingen	65	24
10–29 prosent	59	26
30–49 prosent	37	28
50–69 prosent	18	29
70–89 prosent	8	26
Alle	54	27
Totalt blant alle kontor	241	26

Tabell 10 viser at store kontor (mer enn fire statlige ansatte) som i liten grad har innført virksomhetsorganisering, gjennomfører en mindre andel av dialogmøtene enn kontor med større grad av virksomhetsorganisering.

Tabell 11 Sammenhengen mellom spesialisering og gjennomførte dialogmøter

Andre områder enn sykefraværsoppfølging majoriteten av veilederne har ansvar for	Antall kontor	Andel gjennomførte dialogmøte 2 i gjennomsnitt (prosent)
Kun oppfølging av sykmeldte	56	26
Ett annet område	156	30
To andre områder	92	27
Tre andre områder	60	29
Totalt blant alle kontor	364	28

Tabell 12 Sammenhengen mellom spesialisering og gjennomførte dialogmøter for kontor med mer enn fire statlig ansatte

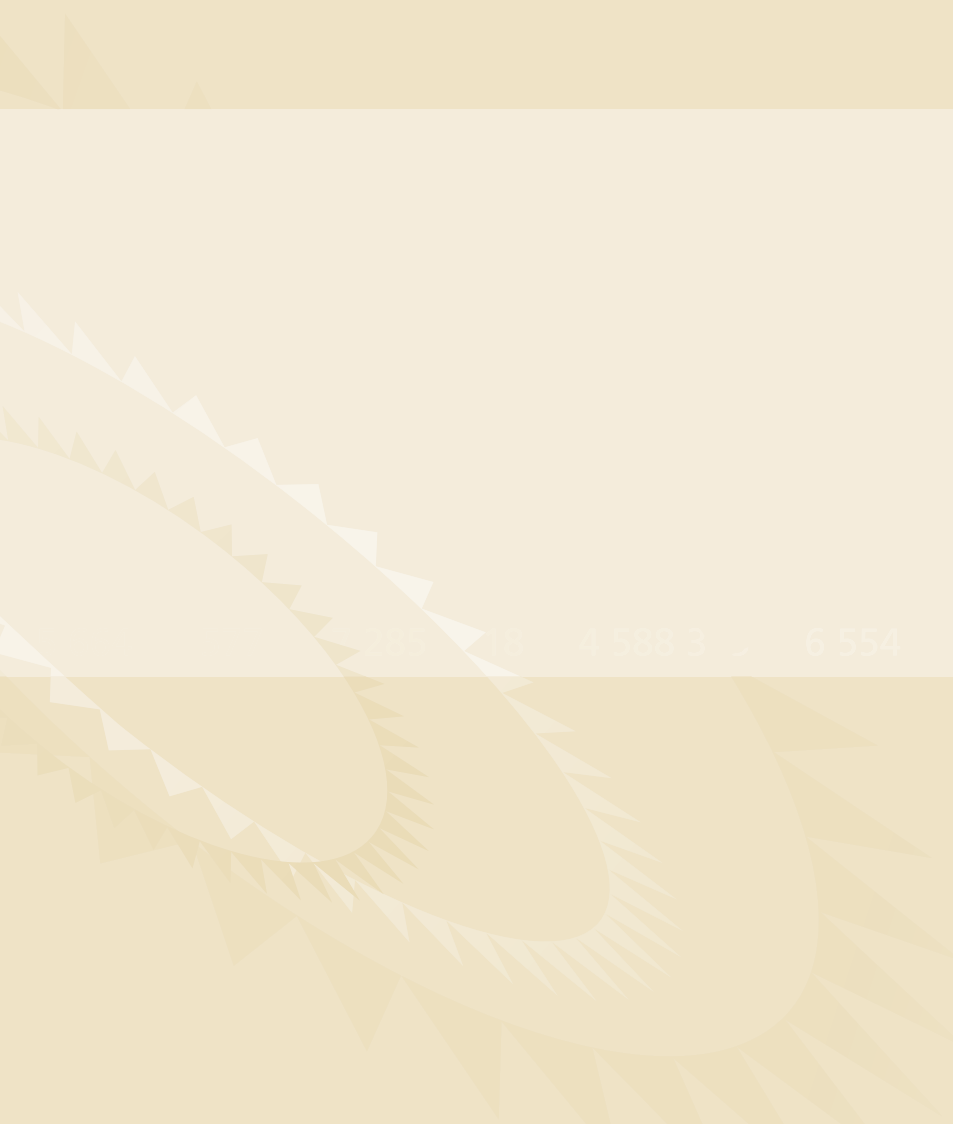
Andre områder enn sykefraværsoppfølging majoriteten av veilederne har ansvar for	Antall kontor	Andel gjennomførte dialogmøte 2 i gjennomsnitt (prosent)
Kun oppfølging av sykmeldte	52	26
Ett annet område	116	27
To andre områder	51	24
Tre andre områder	22	27
Totalt blant alle kontor	241	26

Tabell 11 viser at andelen gjennomførte dialogmøter varierer etter hvor mange andre områder veilederne har ansvaret for. Det ser ut som om andel gjennomførte møter øker noe med antall områder veilederne har ansvaret for. I tabell 12 framgår det imidlertid at denne forskjellen forsvinner når analysen avgrenses til kontor med mer enn fire statlig ansatte som i større grad har mulighet for spesialisering. Det ser ut som om andelen gjennomførte dialogmøter i liten grad avhenger av hvor mange andre områder (arbeidsledige, personer med arbeidsavklaringspenger, sosialhjelpsmottakere) veilederne har ansvar for på de store og mellomstore kontorene.

Tabell 13 Sammenhengen mellom når kontoret ble opprettet, og andelen gjennomførte dialogmøter 1. halvår 2009

Tidspunkt for sammenslåing	Antall kontor	Andel gjennomførte dialogmøte 2 i gjennomsnitt (prosent)
Pilotkontor, sammenslått før 2007	19	39
Mai– juni 2007	27	34
August–september 2007	40	30
Oktober–november 2007	52	25
Februar– mars 2008	11	22
Mai–juni 2008	42	24
August–september 2008	45	39
Oktober–november 2008	46	27
Februar–mars 2009	37	34
Mai– juni 2009	41	21
August– september 2009	41	16
Oktober– november 2009	34	27
I løpet av 2010	9	27


Tabell 13 viser at pilotkontorene gjennomfører en stor andel dialogmøter, men at det ikke er noen klar sammenheng mellom etableringstidspunkt og andelen gjennomførte dialogmøter.



285 18 4 588 3 6 554 735 394 216 2 577 634 492



241 344
Trykk: 07 Gruppen 2011



Riksrevisjonen
Pilestredet 42
Postboks 8130 Dep
0032 Oslo

sentralbord 22 24 10 00
telefaks 22 24 10 01
postmottak@riksrevisjonen.no

www.riksrevisjonen.no