



STORTINGET

Innst. 149 S

(2025–2026)

Innstilling til Stortinget
fra kontroll- og konstitusjonskomiteen

Dokument 3:5 (2025–2026)

Innstilling fra kontroll- og konstitusjonskomiteen om Riksrevisjonens undersøkelse av Navs innsats for å forhindre frafall fra arbeidslivet

Til Stortinget

1. Innledning

De overordnede målene for arbeids- og velferdspolitikken har gjennom mange år vært å få flere i arbeid og aktivitet, og færre på stønad.

Norge kjennetegnes av en høy sysselsetting generelt, en høy andel som mottar helserelaterte ytelser, og lav arbeidsledighet. Samtidig står vi overfor betydelige utfordringer med frafall fra arbeidslivet. Mange mennesker opplever at helseplager, manglende tilrettelegging eller andre barrierer gjør det vanskelig å delta i arbeid over tid.

Frafall fra arbeidslivet er en utfordring med store konsekvenser – både for enkeltmennesker og for samfunnet som helhet. Å delta i arbeidslivet gir ikke bare økonomisk trygghet, men kan også bidra til sosial tilhørighet, mestring og bedre helse.

Den norske velferdsstaten er i stor grad finansiert gjennom skatteinntekter fra arbeid. Høy sysselsetting er derfor en forutsetning for å kunne opprettholde et høyt nivå på offentlige tjenester og overføringer.

Perspektivmeldingen trekker fram at det i framtiden vil være et større behov for å mobilisere mer arbeidskraft for å løse samfunnets oppgaver. Når befolkningen blir eldre, øker presset på offentlige finanser, fordi andelen yrkesaktive per pensjonist synker. Spesielt innen

helse- og omsorgssektoren forventes det et økt behov for arbeidskraft.

Arbeids- og velferdsetaten har en sentral rolle i gjennomføringen av arbeids- og velferdspolitikken. Etaten skal blant annet følge opp mottakere av sykepenger og arbeidsavklaringspenger med mål om å få flest mulig i eller tilbake til arbeid. Nav-loven inneholder krav til etaten om å stimulere den enkelte stønadsmottakeren til arbeidsaktivitet og gi råd og veiledning til arbeidsgivere og arbeidstakere for å hindre sykefravær og utstøting fra arbeidslivet.

1.1 Utbetalinger fra Nav

Inntektssikringsordningene i Norge er statlige støt-teordninger som skal sikre enkeltpersoner en inntekt når de ikke kan arbeide. Folketrygdens formål er å gi økonomisk trygghet ved å sikre inntekt og kompensere for særlige utgifter ved arbeidsløshet, svangerskap og fødsel, aleneomsorg for barn, sykdom og skade, uførhet, alderdom og dødsfall. Gjennom helserelaterte ytelser som sykepenger, arbeidsavklaringspenger (AAP) og uføretrygd gir folketrygden økonomisk støtte til dem som midlertidig eller varig faller ut av arbeidslivet som følge av helseutfordringer.

Sykepenger skal sikre inntekt når man er midlertidig arbeidsufør på grunn av sykdom eller skade, og gis vanligvis i inntil ett år. Dersom man etter dette fortsatt ikke kan jobbe, kan det gis AAP til personer som får aktiv behandling, deltar på arbeidsrettet tiltak eller får annen oppfølging med sikte på å skaffe seg eller beholde arbeid. Hvis helsetilstanden er varig og inntektsevnen er varig nedsatt, kan man få uføretrygd, som skal gi en varig inntektssikring.

I 2024 utbetalte Nav 635 mrd. kroner i ytelser og alderspensjon. Navs ytelses- og pensjonsutbetalinger utgjør en tredjedel av utgiftene på statsbudsjettet.

Fra 2013 til 2024 økte utbetalingene fra 353 til 635 mrd. kroner. Justert for lønnsveksten var økningen fra 511 mrd. kroner i 2013 til 635 mrd. kroner i 2024. I hele perioden har andelen som brukes på helserelaterte ytelser, vært stabil. Mellom 35 og 38 pst. av utbetalingene fra Nav gikk i den perioden til helserelaterte ytelser.

1.2 Myndighetenes arbeid for å redusere frafall fra arbeidslivet

Arbeids- og velferdspolitikken skal blant annet bidra til et velfungerende arbeidsmarked med høy sysselsetting, økonomisk og sosial trygghet for befolkningen, samt et sikkert og seriøst arbeidsliv. Inntektssikringsordningene skal gi økonomisk trygghet, samtidig som de stimulerer til arbeid.

Arbeidslinja er et grunnleggende prinsipp i norsk arbeids- og velferdspolitik, der hovedmålet er at flest mulig skal kunne forsørge seg selv gjennom arbeid. For å oppnå dette skal det føres en økonomisk politikk som legger til rette for høy sysselsetting, og en aktiv inkluderingspolitikk som skal få flere inn i arbeidslivet. Arbeidslivet skal også organiseres slik at flest mulig kan stå i arbeid over tid. I tillegg er det et bærende prinsipp at det skal lønne seg å arbeide.

I Norge har myndighetene over tid iverksatt en rekke tiltak for å redusere frafallet fra arbeidslivet. Innsatsen har vært særlig rettet mot forebygging, inkludering og oppfølging av sårbare grupper. Tiltakene har blant annet handlet om å styrke Navs rolle, tilrettelegge på arbeidsplassen og bruke arbeidsrettede tiltak og kompetanseheving.

1.2.1 AVTALER OM INKLUDERENDE ARBEIDSLIV

Et sentralt virkemiddel i arbeidet med å redusere frafall er intensjonsavtalen mellom myndighetene og partene i arbeidslivet om et mer inkluderende arbeidsliv (IA-avtalen). IA-avtalen ble først inngått i 2001, og siden har den blitt videreutviklet gjennom flere avtaleperioder. Utgangspunktet for den første avtalen var at sykefravær, uførepensjon og tidlig pensjon bidro til å svekke tilgangen på arbeidskraft til alle deler av samfunnet.

Gjennom statsbudsjettene og stortingsmeldinger har regjeringer operasjonalisert IA-avtalens mål. Stortinget har på sin side operasjonalisert IA-avtalen gjennom konkrete vedtak og lovendringer som støtter opp om avtalens mål.

Avtalen fra 2001 hadde som mål å bidra til et mer inkluderende arbeidsliv til beste for den enkelte arbeidstaker, arbeidsplass og samfunnet. Andre mål var å redusere bruken av uføretrygd og sykefraværet og å ta bedre i bruk eldre arbeidstakers ressurser og arbeidskraft i ar-

beidslivet. I tillegg ble partene enige om konkrete mål for å sikre tilgang på arbeidskraft til deler av samfunnet:

- å redusere sykefraværet med minst 20 pst. for hele avtaleperioden, slik at det ikke overstiger 5,3 pst.
- å få tilsatt langt flere arbeidstakere med redusert funksjonsevne
- å øke den reelle pensjonsalderen

Innholdet i avtalen fra 2001 ble i all hovedsak videreført i avtalene som strakk seg ut 2018.

I avtalen fra 2019 ble målet om reduksjon i sykefraværet endret til 10 pst. reduksjon sammenlignet med årsgjennomsnittet for 2018. Det vil si at sykefraværet ikke skulle overstige 5,1 pst. Partene i IA-avtalen er enige om at ambisjonen fra forrige avtale bør opprettholdes i inneværende avtale. Målene i avtalene er ikke nådd.

1.2.2 AKTØRER I ARBEIDS- OG VELFERDSFORVALTNINGEN

Arbeids- og velferdsforvaltningen (Nav) er et samarbeid mellom stat og kommune som skal gi støtte og hjelp knyttet til arbeid, helse og sosiale behov. Den statlige delen, Arbeids- og velferdsetaten, har ansvar for ytelser som sykepenger, AAP, dagpenger og uføretrygd, mens kommunene har ansvar for blant annet økonomisk sosialhjelp, midlertidig botilbud og gjeldsrådgivning. Nav-kontorene, som finnes i de fleste kommuner og bydeler i større byer, er hovedkontaktpunktet for brukerne.

Nav arbeid og ytelser er en nasjonal enhet som behandler søknader om helserelaterte ytelser etter at Nav-kontorene har gjort forberedende innstilling. Den rådgivende legetjenesten i Nav bistår i medisinske spørsmål. Klager på vedtak behandles av Nav Klageinstans, som gir en uavhengig vurdering i sakene. Klageinstansen utarbeider også kvalitetsrapporter som vurderer sakene på et mer overordnet nivå, dette for å styrke saksbehandlingen.

2. Mål og problemstillinger

Målet med Riksrevisjonens undersøkelse var å vurdere om Arbeids- og velferdsetatens arbeid bidrar til å forhindre frafall fra arbeidslivet, og om det er i tråd med Stortingets vedtak og forutsetninger.

Revisjonen besvarte følgende hovedproblemstillinger:

1. I hvilken grad nås målene om å redusere frafallet fra arbeidslivet?

For å belyse denne problemstillingen har Riksrevisjonen undersøkt om andelen arbeidstakere som faller fra arbeidslivet, minket i perioden 2015–2023. Riksrevisjonen har også sett på utviklingen i antall og andel personer som mottar sykepenger, arbeids-

avklaringspenger og uføretrygd, siden disse ytelsene er relatert til frafall fra arbeidslivet.

2. Hvordan er utviklingen i yrkesdeltakelse og mottak av helserelaterte ytelser i Norge sammenlignet med andre land?

For å belyse denne problemstillingen har Riksrevisjonen gjort rede for hvordan helserelaterte ytelser er innrettet i ulike land.

3. Hvordan fungerer Arbeids- og velferdsetatens vedtaksprosesser?

Denne problemstillingen undersøker etatens arbeid ved behandlingen av søknader om helserelaterte ytelser. Riksrevisjonen har belyst om og hvordan etatens saksbehandling sikrer at ytelsene innvilges til dem som skal ha dem.

4. I hvilken grad bidrar sykmeldingssystemet til frafall?

Denne problemstillingen handler om myndighetenes krav til medisinsk sakkyndige når pasienter søker om helserelaterte ytelser. Riksrevisjonen har belyst hvordan fastleger utøver sin portvokterrolle for folketrygden.

5. I hvilken grad bidrar Arbeids- og velferdsetatens individuelle oppfølging av brukere til å hindre frafall fra arbeidslivet?

For å belyse problemstillingen har Riksrevisjonen sett på hvordan etaten følger opp ytelsesmottakere for å hjelpe dem tilbake til arbeidslivet.

Revisjonskriteriene som ligger til grunn for undersøkelsen, ble utledet fra blant annet

- lov om folketrygd
- lov om arbeids- og velferdsforvaltningen
- stortingsproposisjoner og -meldinger og stortingsbehandling av disse

Revisjonskriterier er nærmere omtalt i del 3 (kapittel 16).

Rapporten ble lagt fram for Arbeids- og inkluderingsdepartementet ved brev 12. september 2025. Arbeids- og inkluderingsdepartementet har gitt kommentarer til rapporten i brev av 10. oktober 2025. Kommentarene er i hovedsak innarbeidet i Riksrevisjonens dokument og i faktagrunnlaget.

Riksrevisorkollegiets oversendelsesbrev til departementet 7. november 2025 samt statsrådens svar 20. november 2025 følger som vedlegg 1 og 2 til Riksrevisjonens dokument.

2.1 Metodisk tilnærming og gjennomføring

Undersøkelsen bygger på et omfattende metodeopplegg som kombinerer registerdata, dokumentanalyser, intervjuer, statistikk og spørreundersøkelser. Regis-

terdata for 3,6 millioner personer er hentet fra Arbeids- og velferdsdirektoratet. Dataene belyser blant annet frafall fra arbeidslivet, sykefravær, bruk av AAP og variasjoner mellom Nav-kontorer.

Statistikk er brukt for å sette utviklingen i et nasjonalt og internasjonalt perspektiv. Riksrevisjonen har gjennomgått lover, offentlige dokumenter, interne Nav-rutiner og forskningsrapporter samt tilsvarende materiale fra Sverige, Danmark og Nederland.

En spørreundersøkelse ble sendt til 1 535 fastleger (svarprosent 25) om erfaringer med sykmeldinger og vurdering av arbeidsevne. I tillegg ble det gjennomført intervjuer med lokale Nav-kontorer, Arbeids- og velferdsdirektoratet, Arbeids- og inkluderingsdepartementet og brukerorganisasjoner.

Den metodiske tilnærmingen er nærmere omtalt i del 3 i Riksrevisjonens dokument.

2.2 Begrepsavklaring: frafall fra arbeidslivet

Begrepet frafall fra arbeidslivet kan forstås på ulike måter. I undersøkelsen legger Riksrevisjonen til grunn en bred definisjon: at personer som har vært i jobb, havner utenfor arbeidslivet i en lengre periode. Dette skjer før ordinær pensjonsalder og kan skyldes for eksempel at personen har nedsatt arbeidsevne på grunn av sykdom og uførhet, har vansker med å få seg jobb eller velger å ikke jobbe.

I andre deler av undersøkelsen er det hensiktsmessig å se bredere på spørsmål som gjelder frafall. Når Riksrevisjonen ser på hvordan myndighetene arbeider for å forhindre frafall, blir det undersøkt hvordan de jobber rettet mot dem som står utenfor arbeidslivet eller står i fare for å falle ut av arbeidslivet, uavhengig av tidligere yrkesdeltakelse. Dette inkluderer både forebyggende innsats rettet mot personer i arbeid og oppfølging av personer som er helt eller delvis utenfor. Videre omfatter analysen personer som mottar sykepenge, arbeidsavklaringspenger og uføretrygd.

Frafallet kan være varig eller midlertidig. Og det kan være med eller uten helserelaterte ytelser.

2.3 Avgrensninger

Det er gjort noen avgrensninger for å begrense undersøkelsens omfang. For det første ser Riksrevisjonen ikke på frafall fra arbeidslivet som skyldes tidlig pensjonering. Det innebærer at Riksrevisjonen ikke undersøker tiltak eller forhold som har som mål å forlenge yrkesaktiviteten blant eldre arbeidstakere. For det andre har Riksrevisjonen valgt å ikke se nærmere på oppfølgingen som helsetjenesten gir til personer som står i fare for å falle ut av arbeidslivet. For det tredje undersøker Riksrevisjonen ikke virkemidler og tiltak i utdanningssektoren som skal hindre at folk faller ut av arbeidslivet. Disse

avgrensingene gjør at Riksrevisjonen ikke får det fulle bildet av den samlede innsatsen for å hindre frafall. Riksrevisjonen ser da heller ikke på hvordan ulike sektorer samhandler om dette målet.

Nav Arbeidslivssenter er et ressurs- og kompetansesenter for et mer inkluderende arbeidsliv. Senteret har eksistert siden den første IA-avtalen ble inngått i 2001. Det finnes slike sentre i alle fylker, og de samarbeider med arbeidsgivere for å bidra til å nå IA-avtalens mål. Riksrevisjonen omtaler deres arbeid, men undersøker ikke resultatene av deres innsats.

Undersøkelsesperioden er 2015 til 2024, men enkelte analyser strekker seg bare til 2023 på grunn av tidspunktet dataene ble innhentet på.

3. Konklusjoner

- Målet om å redusere frafallet fra arbeidslivet er ikke nådd.
- Andelen som mottok helserelaterte ytelser, har økt siden 2019.
- Det kan stilles spørsmål ved om Arbeids- og velferdsetaten i tilstrekkelig grad kontrollerer folketrygdlovens vilkår for rett til sykepenger.
- Sykmeldte får for lite oppfølging fra Arbeids- og velferdsetaten.
- Behandlingen av AAP-søknader varierer mellom Nav-kontor og har blitt mindre streng siden 2018.
- Mange AAP-mottakere deltar ikke i arbeidsmarkedstiltak.
- Arbeids- og velferdsetaten har ikke alltid god nok informasjon om arbeidsevnen til søkere av uføretrygd.
- Rammene for jobben som fastlege gjør det krevende å ivareta portvokterrollen for folketrygden.

Konklusjonene utdypes nærmere i kapittel 5 i Riksrevisjonens dokument.

4. Overordnet vurdering: Kritikkverdig

Høy sysselsetting er avgjørende for å sikre tilgang til arbeidskraft og skatteinntekter som gjør det mulig å opprettholde velferdsordningene. I dag utgjør utgiftene til helserelaterte ytelser 12,5 pst. av statsbudsjettet.

I de senere årene har andelen av den yrkesaktive befolkningen som har falt ut av arbeidslivet økt. Det har også vært en økning i andelen mottakere av helserelaterte ytelser. Målene om å redusere frafallet fra arbeidslivet og redusere sykefraværet er ikke nådd.

Undersøkelsen viser at Arbeids- og inkluderingsdepartementet ikke sikrer at Nav har god nok oppfølging

av sykmeldte og mottakere av arbeidsavklaringspenger (AAP). Det er vesentlige mangler i Arbeids- og velferdsetatens saksbehandling ved innvilgelse av alle de helserelaterte ytelsene – både sykepenger, arbeidsavklaringspenger og uføretrygd.

Riksrevisjonen mener at dette er kritikkverdig.

5. Anbefalinger

Riksrevisjonen anbefaler at Arbeids- og inkluderingsdepartementet

- forsterker arbeidet med å legge til rette for at Arbeids- og velferdsetaten kan identifisere hvilke brukere som har behov for sykefraværsoppfølging
- påser at Arbeids- og velferdsetaten systematisk fanger opp og håndterer svakheter knyttet til automatiseringen av saksbehandlingen for sykepenger
- sørger for bedre informasjonsutveksling og samarbeid mellom Arbeids- og velferdsetaten, arbeidsgivere og fastlegene i sykefraværsoppfølgingen
- i samarbeid med helsemyndighetene understreker lovens intensjon om bruk av gradert sykmelding
- sikrer at AAP i større grad blir en aktiv arbeidsrettet ytelse, slik at mottakernes arbeidsevne avklares
- forsterker arbeidet med å heve kvaliteten i søknadsbehandlingen for helserelaterte ytelser, for å bedre likebehandlingen av søknader og sikre at folk får riktig ytelse
- sørger for hensiktsmessig bruk av rådgivende leger i Arbeids- og velferdsetaten, slik at deres medisinske kompetanse styrker kvaliteten i vedtaksprosessene og oppfølgingen av mottakere av helserelaterte ytelser
- utreder fastlegenes portvokterrolle for folketrygden

6. Svar fra statsråden

Dokument 3:5 (2025–2026) Riksrevisjonens undersøkelse av Navs innsats for å forhindre frafall fra arbeidslivet ble oversendt statsråden i Arbeids- og inkluderingsdepartementet til uttalelse. Svaret fra statsråden følger i vedlegg 2 til Riksrevisjonens dokument.

7. Riksrevisjonens uttalelse til statsrådets svar

Statsråden viser til at Riksrevisjonens konklusjoner og anbefalinger i stor grad sammenfaller med kunnskapen og forståelsen hun har om sentrale utfordringer. Arbeids- og velferdsetaten står overfor i sitt arbeid med å forhindre frafall fra arbeidslivet. Dette er forhold som i stor grad har vært kjent, og hvor årsakene til utviklingen

er sammensatt. Statsråden peker i sitt svarbrev på en rekke tiltak som er iverksatt som vil kunne bidra til å styrke Arbeids- og velferdsetatens innsats for at flere kommer i arbeid og færre går på stønad. Riksrevisjonens konklusjoner og anbefalinger peker på områder som statsråden vil ha oppmerksomhet på fremover og utvikle videre.

Statsråden skriver at hun ikke kan se at Riksrevisjonens undersøkelser gir tydelig grunnlag for å anta at Arbeids- og velferdsetatens automatiserte behandling av søknader om sykepenges fører til at personer kommer inn i ordningen som skulle vært avvist iht. folketrygdloven. Riksrevisjonen viser til at konklusjonens ordlyd er «Det kan stilles spørsmål ved om Arbeids- og velferdsetaten i tilstrekkelig grad kontrollerer folketrygdlovens vilkår for rett til sykepenges».

Riksrevisjonen mener det er positivt at Arbeids- og velferdsdirektoratet leter etter måter å effektivisere masseforvaltningen av søknader om sykepenges. Imidlertid ser Riksrevisjonen at interne juridiske miljøer i direktoratet tolker sentrale bestemmelser på sykepengeområdet ulikt, og det er uenighet om etaten i tilstrekkelig grad kontrollerer vilkårene i folketrygdloven for rett til sykepenges i den automatiserte saksbehandlingen.

Statsråden trekker i sitt svarbrev også frem at variasjon i avslagsrate på AAP-søknader i seg selv ikke er krittikkverdigg, og at det ulike forhold som kan forklare det. Riksrevisjonen er enig i at det er naturlig med en viss variasjon i avslagsraten på AAP-søknader mellom Nav-kontor, fordi karakteristika ved søkerne og lokale arbeidsmuligheter kan variere, og fordi det er skjønnt involvert. Når det tas høyde for ulikhet i søkermasse og arbeidsmarked, er likevel forskjellen i avslagsraten større enn hva en kunne forvente. Riksrevisjonen mener dette tyder på at praktiseringen av regelverket og skjønnsutøvelsen varierer systematisk mellom Nav-kontor.

Når det gjelder funnet om en mindre streng praksis etter 2018, viser statsråden til at det har vært betydelige regelverksendringer i AAP-ordningen, som kan ha påvirket utfallet av saksbehandlingen. Det kan ikke utelukkes at regelverksendringene kan ha påvirket hvem som søker og får innvilget AAP. Riksrevisjonen mener likevel at disse endringene ikke skulle tilsi en så stor oppmykning i vedtakspraksis som de finner i årene 2018–2023. Oppmykningen Riksrevisjonen finner, er også i tråd med andre publiserte undersøkelser.

Statsråden peker videre på at årsakene til utviklingen i frafallet fra arbeidslivet er sammensatt, og at det er iverksatt flere tiltak for å bedre samarbeidet med helse- og utdanningssektorene. Riksrevisjonen deler statsråd-ens syn om at også andre sektorer er viktige i arbeidet med å forhindre frafall fra arbeidslivet. Riksrevisjonen vil likevel understreke Arbeids- og velferdsetatens helt sentrale rolle i gjennomføringen av arbeids- og velferdspolitikken for å hindre frafall fra arbeidslivet.

Medlemmet Arve Lønnum har følgende merknad:

«Kollegiets medlem Lønnum bemerker at det generelt økte omfang av arbeidsavklaringspenger og uføretrygding med markant vekst blant de yngste er et alvorlig problem både for staten og enkeltpersonene det gjelder. Det er ut fra den generelle mangelen på arbeidskraft og ut fra de relativt sett svært gode og sunne levekårene i Norge vanskelig å forstå at det er nødvendig at så mange mennesker blir kanalisert ut av arbeidslivet og inn på offentlige budsjetter. For samfunnet og de enkelte er dette et stort tap.

Riksrevisjonens undersøkelse indikerer at det kan være flere eller sammensatte årsaker til den urovekkende utviklingen. Noe av problemet kan ligge i regelverket, noe i varierende tolkinger, og noe kan ligge i at systemet har innebygde svakheter både ved inngangen til ordningene og i kontrollen deretter. Det kan være både for lett og for vanskelig å komme inn under de rette ordninger for å unngå passivisering og utenfor-skap. Det virker etter undersøkelsen ikke usannsynlig at ordningene kan bli helt eller delvis misbrukt, kanskje endog utilsiktet fra de enkelte aktørenes side. Undersøkelsen gir også grobunn for å frykte at tiltak for å bringe mennesker ut av ordningene og inn i arbeidslivet ikke fungerer.

Undersøkelsen viser at fastlegenes rolle som portvokter er en skanse som en stor andel av fastlegene selv finner både uhensiktsmessig og komfortabel. Undersøkelsen viser at hvis det skjer feil i denne «porten», vil feilen forplante seg videre i systemet og lett føre til at en høy andel av dem som passerer, vil komme inn i trygdeordninger de ikke skulle vært i, og i lang tid vil forbli der. Etter dette medlems syn kunne Riksrevisjonens undersøkelse med fordel ikke stoppet der den gjorde nå. Det kunne med fordel vært gått nøyere inn i data som belyser tydeligere hvor svakhetene ligger, og hvilke dimensjoner det er i de respektive.

Undersøkelsen gir likevel nokså tydelige indikasjoner på hvor ansvarlig departementet bør søke for å finne både feil og forbedringer. Det er etter dette kollegiemedlems syn ikke akseptabelt at statsråd-ens svar ikke inneholder noen konkrete tiltak og heller ikke bærer bud om en konkret gjennomgripende plan for å forebygge feilaktig eller uheldig bruk av ordningene. Sett hen til at mange unge som kommer inn under ordningene, ser ut til å kunne være i dem i opptil rundt 40 år før de kommer inn under ordinær alderspensjon, skulle en anta at det ville ha vært høyeste prioritet å sørge for at ordningene fungerer etter hensikten.»

Sakens dokumenter er tilgjengelige på sakssiden på stortinget.no.

8. Komiteens merknader

Komiteen, medlemmene fra Arbeiderpartiet, Ronny Aukrust, Sverre Myrli, Kari Baadstrand Sandnes og Lise Selnes, fra Fremskrittspartiet, lederen Per-Willy Amundsen, Pål Morten Borgli, Lars Rem og Aina Stenersen, fra Høyre, Ove Trellevik, fra Sosialistisk Venstreparti, Lars Haltbrekken, fra Senterpartiet, Geir

Pollestad, fra Rødt, Hege Bae Nyholt, fra Miljøpartiet De Grønne, Julie E. Stuestøl, og fra Kristelig Folkeparti, Jonas Andersen Sayed, viser til Dokument 3:5 (2025–2026) Riksrevisjonens undersøkelse av Navs innsats for å forhindre frafall i arbeidslivet.

Komiteen viser til at frafall fra arbeidslivet er en utfordring med store konsekvenser – både for enkeltmennesker og for samfunnet som helhet. Å delta i arbeidslivet gir ikke bare økonomisk trygghet, men kan også bidra til sosial tilhørighet, mestring og bedre helse. I tillegg er høy sysselsetting en forutsetning for å kunne opprettholde et høyt nivå på offentlige tjenester og overføringer.

Arbeidslinja er et grunnleggende prinsipp i norsk arbeids- og velferdspolitik, der hovedmålet er at flest mulig skal kunne forsørge seg selv gjennom arbeid. For å oppnå dette skal det føres en økonomisk politikk som legger til rette for høy sysselsetting, og en aktiv inkluderingspolitikk som skal få flere inn i arbeidslivet. Arbeidslivet skal også organiseres slik at flest mulig kan stå i arbeid over tid. I tillegg er det et bærende prinsipp at det skal lønne seg å arbeide.

Inntektssikringsordningene skal gi økonomisk trygghet, samtidig som de stimulerer til arbeid.

I Norge har myndighetene over tid iverksatt en rekke tiltak for å redusere frafallet fra arbeidslivet. Innsatsen har vært særlig rettet mot forebygging, inkludering og oppfølging av sårbare grupper. Tiltakene har blant annet handlet om å styrke Navs rolle, tilrettelegge på arbeidsplassen og bruke arbeidsrettede tiltak og kompetanseheving.

Et sentralt virkemiddel i arbeidet med å redusere frafall er intensjonsavtalen mellom myndighetene og partene i arbeidslivet om et mer inkluderende arbeidsliv (IA-avtalen). Utgangspunktet for den første avtalen som ble inngått i 2001, var at sykefravær, uførepensjon og tidlig pensjon bidro til å svekke tilgangen på arbeidskraft til alle deler av samfunnet.

Innholdet i avtalen fra 2001 ble i all hovedsak videreført i avtalene som strakk seg ut 2018.

I avtalen fra 2019 ble målet om reduksjon i sykefraværet endret til 10 pst. reduksjon sammenlignet med årsgjennomsnittet for 2018. Det vil si at sykefraværet ikke skulle overstige 5,1 pst. Partene i IA-avtalen er enige om at ambisjonen fra forrige avtale bør opprettholdes i inneværende avtale. Målene i avtalene er ikke nådd.

Komiteen viser til at Riksrevisjonen har kommet fram til følgende konklusjoner:

- Målet om å redusere frafallet fra arbeidslivet er ikke nådd.
- Andelen som mottok helserelaterte ytelser, har økt siden 2019.

- Det kan stilles spørsmål ved om Arbeids- og velferdsetaten i tilstrekkelig grad kontrollerer folketrygdlovens vilkår for rett til sykepenges.
- Sykmeldte får for lite oppfølging fra Arbeids- og velferdsetaten.
- Behandlingen av AAP-søknader varierer mellom Nav-kontor og har blitt mindre streng siden 2018.
- Mange AAP-mottakere deltar ikke i arbeidsmarkdstiltak.
- Arbeids- og velferdsetaten har ikke alltid god nok informasjon om arbeidsevnen til søkere av uføretrygd.
- Rammene for jobben som fastlege gjør det krevende å ivareta portvokterrollen for folketrygden.

Komiteen slutter seg til Riksrevisjonens konklusjoner.

Komiteen viser til at høy sysselsetting er avgjørende for å sikre tilgang til arbeidskraft og skatteinntekter som gjør det mulig å opprettholde velferdsordningene. I dag utgjør utgiftene til helserelaterte ytelser 12,5 pst. av statsbudsjettet.

I de senere årene har andelen av den yrkesaktive befolkningen som har falt ut av arbeidslivet, økt. Det har også vært en økning i andelen mottakere av helserelaterte ytelser. Målene om å redusere frafallet fra arbeidslivet og redusere sykefraværet er ikke nådd.

Videre viser komiteen til at undersøkelsen viser at Arbeids- og inkluderingsdepartementet ikke sikrer at Nav har god nok oppfølging av sykmeldte og mottakere av arbeidsavklaringspenger (AAP). Det er vesentlige mangler i Arbeids- og velferdsetatens saksbehandling ved innvilgelse av alle de helserelaterte ytelsene – både sykepenges, arbeidsavklaringspenger og uføretrygd.

Riksrevisjonen mener at dette er kritikkverdig. Komiteen slutter seg til Riksrevisjonens vurdering.

Komiteen viser til at Riksrevisjonen anbefaler at Arbeids- og inkluderingsdepartementet

- forsterker arbeidet med å legge til rette for at Arbeids- og velferdsetaten kan identifisere hvilke brukere som har behov for sykefraværsoppfølging
- påser at Arbeids- og velferdsetaten systematisk fanger opp og håndterer svakheter knyttet til automatiseringen av saksbehandlingen for sykepenges
- sørger for bedre informasjonsutveksling og samarbeid mellom Arbeids- og velferdsetaten, arbeidsgivere og fastlegene i sykefraværsoppfølgingen
- i samarbeid med helsemyndighetene understreker lovens intensjon om bruk av gradert sykmelding
- sikrer at AAP i større grad blir en aktiv arbeidsrettet ytelse, slik at mottakernes arbeidsevne avklares
- forsterker arbeidet med å heve kvaliteten i søknadsbehandlingen for helserelaterte ytelser, for å bedre likebehandlingen av søknader og sikre at folk får riktig ytelse

- sørger for hensiktsmessig bruk av rådgivende leger i Arbeids- og velferdsetaten, slik at deres medisinske kompetanse styrker kvaliteten i vedtaksprosessene og oppfølgingen av mottakere av helserelaterte ytelser
- utreder fastlegenes portvokterrolle for folketrygden

Komiteen er enig i Riksrevisjonens anbefalinger.

Komiteen registrerer at statsråden i sitt svarbrev til Riksrevisjonen viser til at konklusjoner og anbefalinger i stor grad sammenfaller med kunnskapen og forståelsen hun har om sentrale utfordringer Arbeids- og velferdsetaten står overfor i sitt arbeid med å forhindre frafall fra arbeidslivet, og at en rekke tiltak som vil kunne bidra til å styrke innsatsen for at flere kommer i arbeid og færre går på stønad, er iverksatt. Videre viser statsråden til at Riksrevisjonens konklusjoner og anbefalinger peker på områder som statsråden vil ha oppmerksomhet på fremover og utvikle videre.

Komiteen viser til kollegiets medlem Arve Lønnums merknad.

Komiteen viser til at det har blitt flere blant de yngste som har vedtak om arbeidsavklaringspenger (AAP) og uføretrygd i Norge. Størst relativ økning blant unge på AAP ser man blant 18-åringer, fra 216 nye mottakere i 2018 til 515 nye mottakere i 2023, eller 130 prosent i perioden (SSB 2024).

Komiteen viser til at den største økningen av unge uføre ifølge Riksrevisjonens Dokument 3:5 (2025–2026) er i aldersgruppen 25–29 år. Det fremgår av kapittel 14.2.2, tabell 5 i dokumentet at de tre vanligste primærdiagnosene for unge uføre mellom 18 og 29 år i 2024 var: Aspergers syndrom – 10,4 pst., lett psykisk utviklingshemming – 9,9 pst. og barneautisme – 5,6 pst. Det er videre også flere unge uføre med PTSD – 4,1 pst. og atypisk autisme – 4,1 pst.

Komiteen vil trekke frem at ved utgangen av 2023 var det 3 pst. av de unge uføre som hadde angst eller depresjon som hoveddiagnose. 2,4 prosent hadde angst, og 0,8 pst. hadde depresjon. Dette er diagnoser som Riksrevisjonen påpeker at ofte forbindes med psykisk uhelse i den brede befolkningen. Statistikken Riksrevisjonen henviser til, er hentet fra Arbeids- og velferdsdirektoratet.

Komiteen viser til at det er for lang saksbehandlingstid hos Nav for ulike helserelaterte ytelser, og rapporten viser til at det å behandle en uføresak vanligvis tar fem måneder hos Nav. Sykmeldte og mottagere av AAP får for liten oppfølging, arbeidsmarkedstiltak må økes, og rammene for jobben som fastlege gjør det krevende å ivareta portvokterrollen for folketrygden.

Komiteen mener at det er viktig å følge utviklingen til disse helserelaterte ytelsene tettere fremover. Det er viktig å ha en mer aktiv oppfølging av alle unge som står utenfor utdanning og arbeid. Hele det offentlige apparatet bør strekke seg etter dette og ha et tettere samarbeid om tematikken. Dette gjelder for eksempel Helse- og omsorgsdepartementet, Kunnskapsdepartementet og Arbeids- og inkluderingsdepartementet.

9. Komiteens tilråding

Komiteen har for øvrig ingen merknader, viser til dokumentet og rå Stortinget til å gjøre følgende

vedtak:

Dokument 3:5 (2025–2026) – Riksrevisjonens undersøkelse av Navs innsats for å forhindre frafall fra arbeidslivet – vedlegges protokollen.

Oslo, i kontroll- og konstitusjonskomiteen, den 26. februar 2026

Per-Willy Amundsen

leder

Kari Baadstrand Sandnes

ordfører

