



Innst. 255 S

(2010–2011)

Innstilling til Stortinget fra kontroll- og konstitusjonskomiteen

Dokument 3:5 (2010–2011)

Innstilling fra kontroll- og konstitusjonskomiteen om Riksrevisjonens undersøkelse av arbeids- og velferdsetatens oppfølging av sykmeldte

Til Stortinget

1. Sammendrag

1.1 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. 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 oppfølgingssamtale 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 formåls effektiv 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 formåls effektiv og systematisk oppfølging av sykmeldte?

1.2 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.

1.3 Oppsummering av funnene

1.3.1 *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 3 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 8 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 vel-

ferdsetaten, begrenser det etatens mulighet for å iverksette tiltak tidlig for sykmeldte.

ARBEIDS- OG VELFERDSETATEN INNVILGER UNNTAK FRA AKTIVITETSKRAVET SELV OM INFORMASJONS-GRUNNLAGET ER MANGELFULLT

Undersøkelsen viser at arbeids- og velferdsetaten innvilget unntak fra aktivitet for personer som forble 100 prosent sykmeldt ut over 8 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 8 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 tilfredsstiller 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 8 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 lokalkontorarbeider 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 8 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 saksbehandler 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.

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

Undersøkelsen viser at for majoriteten av dem som er sykmeldt i mer enn 3 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 12 uker, og melding om at dialogmøte var gjennomført på arbeidsplassen, i under ti prosent av de sykefraværstilfellene 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.

1.3.3 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 sykefraværstilfeller 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 1 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 4 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.

1.3.4 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 6 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 6 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 6 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 12 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 6 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 tilsktede 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.

1.3.5 Mangelfull oppfølging av sykmeldte som ikke har arbeidsgiver

Om lag 20 prosent av dem som er sykmeldt i mer enn 6 måneder, er uten arbeidsgiver eller har avsluttet et arbeidsforhold i løpet av sykdomsperioden. Undersøkelsen viser at kun 10 prosent av sykmeldte uten arbeidsgiver får en aktivitetsplan innen 12 uker, noe som betyr at arbeids- og velferdsetaten utbetaler sykepenge 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.

1.3.6 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 8 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 6 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 iverksetting 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.

1.4 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 vel-

ferdsetaten 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 8 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 sykefraværarbeidet svekker mulighetene for å identifisere personer med behov for tiltak fra etaten, og dermed også tidlig iverksetting 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 langtidssykmeldte kommer raskere tilbake i aktivitet eller arbeid. I 2009 ble det gjennomført dialogmøte for drøyt en tredjedel av dem som passerte 6 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 tilsktede 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 12 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 12 uker. Dette betyr at oppfølgingen svikter for en gruppe personer som har stor risiko for å bli permanent utstøtt fra arbeidslivet. Verken ledere ved lokalkontorene, 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 6 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.

1.5 Arbeidsdepartementets svar

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

«(...)

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 arbeidsgivers 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 tilsiktete 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 styringssignaler 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 ytelse 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.»

1.6 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 sykemeldingsperioden. 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 6 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 8 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 6 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 forvisse 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.

2. Komiteens merknader

Komiteen, medlemmene fra Arbeiderpartiet, Jette F. Christensen, Martin Kolberg og Marit Nybakk, fra Fremskrittspartiet, lederen Anders Anundsen, Ulf Erik Knudsen og Øyvind Vaksdal, fra Høyre, Per-Kristian Foss, fra Sosialistisk Venstreparti, Hallgeir H. Langeland, fra Senterpartiet, Heidi Greni, fra Kristelig Folkeparti, Hans Olav Syversen, og fra Venstre, Trine Skei Grande, viser til at det er en politisk målsetting å forebygge sykefravær og at arbeidslivet skal ha plass til alle. Komiteen viser videre til at en sentral

begrunnelse for opprettelsen av Nav var å få flere i arbeid og aktivitet og færre på stønad.

Komiteen har merket seg at formålet med Riksrevisjonens undersøkelse har vært å vurdere om Nav har etablert en systematisk og formålseffektiv oppfølging av sykmeldte, og om arbeids- og velferdsetatens og Arbeidsdepartementets styring sikrer dette.

Komiteen viser til at Riksrevisjonen innledningsvis understreker at personer med langvarig sykefravær har økt sannsynlighet for å bli permanent utstøtt fra arbeidslivet. Komiteen mener derfor det er nødvendig å ta initiativ overfor leger og andre sykmeldere, slik at både gradert sykmelding og aktiv sykmelding blir et reelt alternativ og at sykmeldte ikke mister kontakt med det arbeidsfellesskapet de er en del av. Komiteen har merket seg at statsråd Hanne Bjurstrøm i brev (vedlagt) til komiteen datert 18. februar 2011 sier at:

«I IA-avtalen og protokoll av 24. februar 2010 var det enighet om å sette i gang en rekke tiltak rettet mot sykmeldende behandler. Dette omfatter arbeid med å utvikle faglig støtte/veiledning for sykmeldingsarbeidet, system for regelmessige tilbakemeldinger til sykmeldere og krav om obligatorisk opplæring i sykmeldingsarbeid. Representanter fra legeforeningen er sentrale samarbeidspartnere i utviklingen av disse tiltakene. De faglige veiledere vil bli ferdigstilt innen fristen 1. juli 2011.»

Komiteen vil særlig understreke behovet for bevisstgjøring av sykmeldere og de organisasjoner som representerer sykmelderne, bl.a. legeforeningen, og at dette bør følges opp av Helse- og omsorgsdepartementet overfor fastlegene evt. ved tillegg i fastlegeavtalen.

Komiteen vil også vise til at det i løpet av våren 2011 vil bli fremmet en lovproposisjon med forslag til endringer i arbeidsmiljøloven og folketrygdloven om oppfølging av sykmeldte med sikte på ikrafttreden 1. juli 2011. Flere av forslagene tar sikte på å gi sykmelder et bedre grunnlag for å vurdere arbeidstakers muligheter for fortsatt arbeid og bedre samhandling mellom sykmelder og arbeidsgiver.

Komiteen vil i den forbindelse særskilt understreke at både gradert og aktiv sykmelding er gode alternativer. Komiteen mener at når gradert sykmelding ligger stabilt rundt 18 prosent, er det for dårlig med tanke på at den politiske målsettingen har vært at gradert sykemelding skal være hovedregelen.

Komiteen har merket seg at 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. Komiteen har videre merket seg at bare 15 prosent av Nav-kontorene har lagt fram statistikk om legenes bruk av

gradert sykmelding. Det er videre for dårlig informasjon fra legene og for dårlig kartlegging av informasjonen fra Navs side.

Komiteen er enig med departementet som i sitt svar til Riksrevisjonen skriver at:

«I oppfølgingen av sykmeldte er det viktig å komme tidlig i gang for dem 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.»

Komiteen har merket seg at ca. 20 prosent av dem som forblir sykmeldte i mer enn seks måneder, enten har avsluttet et arbeidsforhold i løpet av sykepengeperioden eller ikke er registrert med arbeidsgiver i arbeidstakerregistret. Komiteen mener dette er alvorlig og vil vise til at Nav har et særskilt ansvar

for å følge opp personer som ikke har arbeidsgiver, bl.a. ved å utarbeide en plan for den videre oppfølgingen.

Komiteen har merket seg at forventningene til arbeids- og velferdsetaten ikke er innfridd når det gjelder viktige oppgaver knyttet til oppfølging av sykmeldte.

Komiteen vil vise til Innst. S. nr. 143 (2009–2010), jf. Tillegg 2 til Dokument 1 (2009–2010), til referat fra høring i kontroll- og konstitusjonskomiteen om Nav 15. januar 2010 og til debatt i Stortinget 2. mars 2010.

3. Komiteens tilråding

Komiteen har for øvrig ingen merknader, viser til dokumentet og rår Stortinget til å gjøre slikt

vedtak:

Dokument 3:5 (2010–2011) – om Riksrevisjonens undersøkelse av arbeids- og velferdsetatens oppfølging av sykmeldte – vedlegges protokollen.

Oslo, i kontroll- og konstitusjonskomiteen, den 15. mars 2011

Anders Anundsen
leder

Marit Nybakk
ordfører

Vedlegg 1**Brev fra kontroll- og konstitusjonskomiteen til Arbeidsdepartementet v/statsråden, datert 3. februar 2011****Navs oppfølging av sykmeldte mv.**

Komiteen viser til Dokument 3:5 (2010-2011) Riksrevisjonens undersøkelse av arbeids- og velferdsetatens oppfølging av sykmeldte, og til statsrådens svar på spørsmål om samme tema i Stortingets muntlige spørretime 2. februar. Komiteen ber om svar på følgende spørsmål:

1. Statsråden pekte i spørretimen på at Riksrevisjonsrapporten bare går frem til august 2010. Har statsråden dokumentasjon på at de forhold Riksrevisjonen kritiserer er markert forbedret etter august 2010?
2. Statsråden viste til kontakt med Den norske legeforening. Når vil det bli fremmet forslag til konkrete forbedringsforpliktelser for fastleger i forhold til oppfølging av sykmeldte?
3. Hva er statsrådets konkrete måltall for 2011?

Hun opplyste i spørretimen at hun ville komme tilbake til dette.

4. Hva er statsrådets hovedforklaring på at sykefraværet i Norge fortsatt ligger på et vesentlig høyere nivå enn i Sverige og at dette har vært stabilt slik over flere år?
5. Hva er statsrådets forklaring på at gradert sykemelding ligger nokså stabilt rundt 18 prosent når den politiske målsettingen har vært at gradert sykemelding burde være hovedregelen?
6. Statsråden sa i spørretimen 2. februar at ordningen med normerte sykemeldingsperioder ikke har noen effekt, mens svenske myndigheter mener at det har vært en viktig faktor for å få ned sykefraværet der. Hvilke data/undersøkelser baserer statsråden påstanden knyttet til normerte sykemeldingsperioder på?

Vedlegg 2**Brev fra Arbeidsdepartementet v/statsråden til kontroll- og konstitusjonskomiteen, datert 18. februar 2011****Spørsmål fra Stortingets Kontroll- og konstitusjonskomité - Arbeids- og velferdsetatens oppfølging av sykmeldte mv.**

Jeg viser til brev av 3. februar 2011 fra Stortingets kontroll og konstitusjonskomité. Komiteleder Anders Anundsen har stilt meg følgende spørsmål:

Komiteen viser til Dokument 3:5 (2010-2011) Riksrevisjonens undersøkelse av Arbeids- og velferdsetatens oppfølging av sykmeldte, og til statsrådens svar på spørsmål om samme tema i Stortingets muntlige spørretime 2. februar. Komiteen ber om svar på følgende spørsmål:

1. Statsråden pekte i spørretimen på at Riksrevisjonsrapporten bare går frem til august 2010. Har statsråden dokumentasjon på at de forhold Riksrevisjonen kritiserer er markert forbedret etter august 2010?
2. Statsråden viste til kontakt med Den norske legeforening. Når vil det bli fremmet forslag til kon-

krete forbedringsforpliktelser for fastleger i forhold til oppfølging av sykmeldte?

3. *Hva er statsrådets konkrete måltall for 2011? Hun opplyste i spørretimen at hun ville komme tilbake til dette.*
4. *Hva er statsrådets hovedforklaring på at sykefraværet i Norge fortsatt ligger på et vesentlig høyere nivå enn i Sverige og at dette har vært stabilt slik over flere år?*
5. *Hva er statsrådets forklaring på at gradert sykemelding ligger nokså stabilt rundt 18 prosent når den politiske målsettingen har vært at gradert sykemelding burde være hovedregelen?*
6. *Statsråden sa i spørretimen 2. februar at ordningen med normerte sykemeldingsperioder ikke har noen effekt, mens svenske myndigheter mener at det har vært en viktig faktor for å få ned sykefraværet der. Hvilke dataundersøkelser baserer statsråden påstanden knyttet til normerte sykemeldingsperioder på?*

Svar:

Jeg ønsker innledningsvis å vise til svar fra Arbeidsdepartementet av 23.11.2010 på Riksrevisjonens undersøkelse av Arbeids- og velferdsetatens oppfølging av sykmeldte. Jeg har følgende svar på spørsmålene fra kontroll- og konstitusjonskomiteen:

1.

Som anført i Arbeidsdepartementets svar til Riksrevisjonen av 23. november 2010 er etatens oppfølgingsarbeid blitt bedre gjennom 2010. Dette gjenspeiles i at antall gjennomførte dialogmøter i regi av Arbeids- og velferdsetaten økte med 19 prosent fra 2009 til 2010. Departementet understreket i nevnte svar til Riksrevisjonen at styringen av Arbeids- og velferdsetatens oppfølging av sykmeldte særlig må være rettet mot de deler av sykefraværsoppfølgingen som etaten har mulighet for å påvirke gjennom sin innsats. Det ble i denne sammenheng særlig pekt på gjennomføringen av dialogmøte 2.

2.

I IA-avtalen og protokoll av 24. februar 2010 var det enighet om å sette i gang en rekke tiltak rettet mot sykmeldende behandler. Dette omfatter arbeid med å utvikle faglig støtte/veiledning for sykmeldingsarbeidet, system for regelmessige tilbakemeldinger til sykmeldere og krav om obligatorisk opplæring i sykmeldingsarbeid. Representanter fra legeforeningen er sentrale samarbeidspartnere i utviklingen av disse tiltakene. De faglige veiledere vil bli ferdigstilt innen fristen 1. juli 2011.

I løpet av våren 2011 vil Regjeringen fremme en lovproposisjon med forslag til endringer i arbeidsmiljøloven og folketrygdloven om oppfølgingen av sykmeldte. Det tas sikte på at endringer kan iverksettes fra 1. juli 2011. Flere av forslagene i lovproposisjonen tar sikte på å gi sykmelder et bedre grunnlag for sine vurderinger av arbeidstakers muligheter for fortsatt arbeid, samt bedre samhandling mellom sykmelder og arbeidsgiver.

Arbeids- og velferdsdirektoratet har utarbeidet et system for regelmessige tilbakemeldinger fra etaten til alle sykmeldere om egen sykmeldingspraksis sammenlignet med andre. Tilbakemeldingssystemene skal gi sykmelder kunnskap om egen sykmeldingspraksis. Et utvalg av statistikkrapporter om egen sykmeldingspraksis sammenlignet med andre er utviklet og vil bli sendt alle landets fastleger i månedsskiftet mars/april.

3.

Målet er at alle sykmeldte med behov for oppfølging blir innkalt til dialogmøte 2. Etaten skal legge

vekt på at tiltak settes inn tidlig i stønadsforløpet når det vurderes å være hensiktsmessig.

Departementet har de siste årene stilt krav om en forbedring av mål-oppnåelsen på området. Selv om det har vært en klar forbedring over tid, er det fortsatt bare noe over halvparten av sykmeldte med behov for oppfølging der dialogmøtet gjennomføres innen 26 uker. I tillegg er det en god del dialogmøter som gjennomføres etter 26 uker. I tildelingsbrevet til Arbeids- og velferdsetaten for 2011 stilles det derfor krav om at andel dialogmøter som er gjennomført for sykmeldte (med behov for dialogmøte) innen 26 uker skal økes ytterligere.

4.

I følge internasjonale sammenligninger basert på arbeidskraftundersøkelser har både Norge og Sverige et høyt sykefravær. Fram til rundt 2005 var sykefraværet om lag likt i de to landene. Etter det har sykefraværet i Sverige gått ned, og ligger nå på et klart lavere nivå enn i Norge. Dette kan ha mange årsaker, bl.a. den store oppmerksomheten rundt sykefraværet i Sverige, men også ha sammenheng med tiltak og endringer som er gjennomført i Sverige. Tiltakene vi har blitt enige om i IA-avtalen vil kunne bidra til en fortsatt positiv utvikling også i Norge.

Det er knyttet usikkerhet til sammenlikninger av sykefraværet mellom land. Dette har sammenheng med at sykkelønnsordningene i de ulike landene er innrettet forskjellig, bl.a. hvor lenge det er mulig å være sykmeldt.

5.

Det er krevende å måle effekt av enkeltelementer på et område hvor utviklingen er påvirket av svært sammensatte årsaksforhold. Det er flere måter å måle omfang av gradert sykmelding. Gjennomsnittlig sykepengegrad per erstattet sykepengedag gir et bilde av nivå og utviklingstendens. I etterkant av enighet i erklæring av 3. desember 2003 om at gradert sykmelding skulle vurderes først, falt gjennomsnittlig sykepengegrad markert fra 1. kvartal til 3. kvartal 2004. I perioden fra slutten av 2004 og fram til 2009 lå gjennomsnittlig sykepengegrad relativt stabilt. Gjennom 2010 og hittil i 2011 er det på ny registrert reduksjon i gjennomsnittlig sykepengegrad, noe som er en indikasjon på at bruken av gradert sykmelding har økt gjennom 2010. Jeg har tro på at de endringene som kommer som følge av ny IA-avtale vil bidra til en ytterligere økning i bruken av gradert sykmelding.

6.

I protokoll av 24. februar 2010 om ny IA-avtale var Regjeringen og partene i arbeidslivet enige om at

det ikke var hensiktsmessig å gå videre med et system med normering av sykefravær etter svensk modell. Det forsikringsmedisinske beslutningsstøttesystemet i Sverige består av to deler. Den ene delen handler om overordnende prinsipper i sykmeldingsarbeidet. Den andre delen angir anbefalte sykmeldingsperioder for ulike diagnoser (normering).

I Norge er regjeringen og partene i arbeidslivet enige om at det isteden skal utvikles faglige veiledere for sykmeldingsarbeidet, altså et system som etablerer dette som en veileder framfor som normerte sykmeldingsperioder. Dette er i tråd med anbefalingene

fra Ekspertgruppens rapport av 1. februar 2010. Arbeidet er i gang, og det tas sikte på at veilederne tas i bruk samtidig med endringer i arbeidsmiljøloven og folketrygdloven 1. juli 2011.

Sosialstyrelsen i Sverige publiserte februar 2010 en oppsummering av bruken og effektene av den svenske ordningen. Denne oppsummeringen viser at sykmeldings-periodene er blitt kortere og har mindre spredning rundt gjennomsnittet. Denne effekten mener jeg i en norsk sammenheng best kan oppnås gjennom å utvikle faglige veiledere i samråd med fagmiljøene på feltet.

