

ARBEIDSEVNEVURDERINGER I NAV: KUNNSKAPSSTATUS OG VEIEN VIDERE

Av Anders Mølster Galaasen og Ivar Andreas Åsland Lima

Sammendrag

Arbeidsevnevurderinger (AEV) ble innført i kjølvannet av NAV-reformen. Målet var å etablere en enhetlig og etatsovergrepene fremgangsmåte for å vurdere personers «evne til å møte de krav som stilles i utførelsen av et arbeid eller deltakelse i dagliglivet». Metodikken var ment å være både generell nok, og fleksibel nok, til å oppfylle flere viktige funksjoner i den nye etaten.

Hovedsakelig kan det skilles mellom to sentrale formål ved metodikken. På den ene side skal AEV tjene som grunnlag for vilkårsvurderinger i ytelsessaksbehandling, regulert av folketrygdloven. På den annen side skal vurderingene danne utgangspunkt for en målrettet oppfølging av bruker med tanke på å komme i arbeid eller aktivitet, regulert av NAV-lovens § 14 a. I begge tilfeller er tanken at aktiv brukermedvirkning skal bidra til at riktige beslutninger treffes.

Artikkelen oppsummerer de viktigste evalueringene som er gjort siden AEV ble innført. Det store bildet er at metodikken foreløpig ikke kan sies å ha fungert i tråd med ambisjonene. Både praksis og kvalitet varierer mye. Veilederne opplever AEV som et vanskelig verktøy å bruke. De er usikre på hva vurderingene skal inneholde, og hvordan de skal komme fram til riktige konklusjoner. Brukermedvirkningen er ofte mangelfull, og samspillet med viktige premissleverandører, som leger, utfordrende. Metodikken fremstår som krevende og ambisiøs, i en hverdag der mange veiledere er utsatt for stort tidspress grunnet høyt antall brukere per veileder.

Flere av evalueringene peker dessuten på det todelte formålet ved AEV-metodikken som et potensielt problem. Kombinasjonen av vilkårsvurdering og oppfølgingsmetodikk representerer en utfordring for målet om en mer arbeidsrettet oppfølging av brukerne. I forbindelse med vilkårsvurdering blir fokuset ofte på helsebegrensninger, på bekostning av en god kartlegging av brukerens muligheter for arbeid.

Innledning

Arbeidsevnevurderinger (AEV) er et nøkkelverktøy i NAV og en viktig ingrediens i den rådende arbeids- og velferdspolitikken. Metodikken ble innført i kjølvannet av NAV-reformen, og benyttes i dag overfor en rekke forskjellige brukere. Hensiktene er også mange. Det er et metodisk rammeverk som skal tjene flere til dels ulike formål. Styrket arbeidsretting. Styrket brukermedvirkning. Økt fokus på muligheter, framfor begrensninger. Standardisering og likebehandling, men med et intendert, stort rom for skjønn, og ambisjoner om å legge til rette for tett, individuell oppfølging. Det er et verktøy for å kartlegge mulighetene for å komme (tilbake) i arbeid, men også et verktøy for vilkårsvurdering ved søknad om ulike ytelser. Dette mangfoldet i mål og ambisjoner vitner om at behovet for metodeutvikling har vært stort. Samtidig knytter det seg åpenbare utfordringer til å innføre en metode som skal brukes på så mange ulike brukergrupper og med ulike intensjoner.

Etter fire års erfaring viser flere evalueringer at det er nokså stor avstand mellom hvordan metodikken var ment å fungere og hvordan den fungerer i praksis (Proba 2011, 2012, NTNU 2011, Riksrevisjonen 2014). Samtidig er behovet for nye og oppdaterte kunnskapsbidrag stort. I denne artikkelen oppsummerer vi de viktigste evalueringene med et mål om å sammenfatte foreliggende innsikter og belyse hva som trengs av ny kunnskap. Aller først vil vi ta for oss bakgrunnen for metodikken og hvordan den er innrettet. Artikkelen tar dermed mål av seg å besvare følgende spørsmål:

- Hva var bakgrunnen for, og intensjonene med, å innføre arbeidsevneметодikken?
- Hvordan er metodikken utformet i NAV per 2014?
- Hva er de viktigste innsiktene fra foreliggende kunnskapsbidrag? Hva kan man trekke ut av disse studiene både når det gjelder videre utvikling av metoden og behovet for videre forskning?

Artikkelen utgjør første del av et større forsknings- og utredningsprosjekt i regi av Kunnskapsstaben i Arbeids- og velferdsdirektoratet, som vil resultere i flere publikasjoner i 2015.

Bakgrunn for metodikken

Gammel problemstilling – nye svar?

Vurderinger av arbeidsevne er en oppgave moderne velferdsstater har forholdt seg til lenge. Helt siden de første offentlige inntektssikringsordningene så dagens lys, har det eksistert et behov for å vurdere både om og i hvilken grad en person er i stand til å jobbe. For det første, har dette vært nødvendig for å avgjøre hvem som faller inn under ordninger som er myntet nettopp på personer som har en varig eller midlertidig nedsatt arbeidsevne. Et eksempel er uføretrygden, der det sentrale inngangsvilkåret lenge har vært at inntektsevnen må være nedsatt med minst halvparten. Her er det riktignok inntektsevnebegrepet som er i bruk, men de to begrepene henger så tett sammen at vurderingene uansett er veldig beslektet. I en inntektssikringsammenheng er spørsmålet ofte så enkelt – eller vanskelig – som i hvilken grad en person er i stand til å livnære seg gjennom arbeid.

Videre har vurderinger av arbeidsevne vært en viktig del av de mangfoldige tjenestene som både arbeidsmarkedsetaten (Aetat) og sosialetaten har tilbudt. I begge etater har man drevet omfattende kartleggingsarbeid, basert på et vidt spekter av metoder. Et fellestrekk for disse måtene å kartlegge arbeidsevne, og ikke minst gjelder dette trygdeetatens overveiende helsebaserte tilnærming, har vært at vurderingene ofte har fokusert mest på individets barrierer, med tilsvarende mindre fokus på omgivelsene og det relasjonelle aspektet, samt hvilke muligheter

Faktaboks Arbeidsevne

Arbeidsevne forstås i NAV som «den enkeltes evne til å møte de krav som stilles i utførelsen av et arbeid eller deltakelse i dagliglivet». Et beslektet begrep, som også benyttes mye i NAV, er inntektsevne – evnen til å utføre inntektsgivende arbeid. Arbeidsevne er altså et litt videre begrep enn inntektsevne, ved at det også omfatter subsidiert eller ulønnet arbeid, samt annen form for aktivitet som kan bidra til en meningsfull tilværelse for den enkelte (Heum 2010b: 198).

Arbeidsevnen er ikke en egenskap ved individet alene, men oppstår i møtet mellom individets forutsetninger og omgivelsenes krav. Videre vil arbeidsevnen også være påvirket av muligheten til tilrettelegging og fleksibilitet på den enkelte arbeidsplass.

vedkommende har (NAV og SHDIR 2007: 30). Denne erkjennelsen har ligget til grunn for utvikling av nye metoder.

Et særlig viktig premiss for utviklingen av AEV-metodikken ligger i videreføringen av den såkalte arbeidslinja i velferdspolitikken. Ambisjonen her har vært å innrette velferdspolitikken på en måte som bidrar til å få flere personer i arbeid. Dette var et av hovedmålene bak NAV-reformen, og er tiltenkt en like viktig funksjon i AEV som inntektssikringsfunksjonen. Som artikkelen vil komme inn på, er det imidlertid ikke opplagt at arbeidslinjas verdier og NAVs ansvar for å skjøtte inntektssikring i henhold til folketrygdloven, er fullt ut forenlige. Nettopp AEV-metodikken kan tjene som eksempel på hvilke vanskelige oppgaver NAV som samfunnsaktør skal løse.

Politisk enighet om behovet for en generell metodikk

Selv om man i praksis har vurdert arbeidsevne lenge, var det først i forbindelse med NAV-reformen, som ble vedtatt av Stortinget i 2005, at tematikken ble satt på dagsorden i Norge for alvor. Sammenslåing av tre etater var en viktig impuls for metodeutvikling. Det ble sett som nødvendig å samkjøre praksis og finne fram til etatsovergripende arbeidsmåter. Dette handlet blant annet om å utvikle «en mer ensartet metodikk for behovsavklaring, kartlegging og arbeidsevnevurdering», som det het i Velferdsmeldingen til regjeringen Stoltenberg 2 (St.meld. nr. 9, 2006–2007, s. 83).

Den rødgrønne regjeringen fulgte her i samme spor som regjeringen Bondevik 2, som noen år tidligere hadde etterlyst et samlet metodisk rammeverk for arbeidsevnevurderinger (St.prp. nr. 46 (2004–2005)). Denne proposisjonen viste til en omfattende forsøks- og utviklingsvirksomhet i forkant av NAV-reformen, hvor vurderinger av arbeidsevne var et av temaene. Både sosialtjenesten og Aetat hadde nylig tatt i bruk nye metoder for kartlegging av arbeidsevne, for henholdsvis sosialhjelp og yrkesrettet attføring. Begge etatene hadde høstet gode erfaringer med å innføre strukturerte, landsdekkende verktøy, i motsetning til det mangfold av metoder og lokal variasjon som hadde preget mye av oppfølgingsarbeidet (NAV og SHDIR

2007:22). I trygdeetaten hadde man erfaring med nasjonale verktøy, men her var vurderingene i stor grad rettet mot individforhold, og særlig *begrensninger* som følge av helse, med ditto mindre fokus på omgivelsene. Det framstod derfor som en hovedutfordring «å utvikle felles verktøy og prosedyrer for kartlegging av arbeidsevne som kan fungere i en felles førstelinjetjeneste» (St.prp. nr. 46 (2004–2005)).

Det lå altså en politisk enighet til grunn for ønsket om et generelt og helhetlig metodisk rammeverk for kartlegging og avklaring av arbeidsevne. Det ble nedsatt en arbeidsgruppe som skulle utvikle et slikt rammeverk videre. Gruppen bestod av representanter fra to fagdirektorat og leverte sin sluttrapport i 2007 (NAV og SHDIR 2007). Denne rapporten ble svært sentral for utformingen av metodikken.

Mange formål og funksjoner

Arbeidsgruppen foreslo et rammeverk som anga hvilke funksjoner og målsetninger arbeidsevnevurderingene skulle oppfylle, og hvordan det skulle utføres i praksis (NAV og SHDIR 2007). Vi nevner her de viktigste målene:

- AEV skal danne grunnlag for å avklare en rekke *inngangsvilkår* til ytelser NAV forvalter.
- AEV er et vesentlig virkemiddel for å sikre reell *brukermedvirkning* og individuelt tilpasset oppfølging. - AEV skal bygge på og fremme en *relasjonell* forståelse av arbeidsevne.
- AEV skal sikre sterkere *arbeidsfokus* i oppfølging av brukere og ha et større fokus på den enkeltes muligheter i arbeidsmarkedet enn på begrensninger som følger av sykdom og helseplager.
- AEV skal gi *rammer for den videre oppfølgingen* og etablere et tillitsforhold mellom forvaltning og bruker.
- AEV skal sikre rettssikkerhet, systematikk og profesjonalitet i avklaringsarbeidet og være etterprøvbart.

Som vi ser var arbeidsevnevurderingene tillagt en rekke intensjoner, og skulle tjene flere funksjoner i den nye etaten. Noen av disse kan sies å representere sprikende hensyn, som det i praksis vil være vanskelig å kombinere. For eksempel skulle AEV på den ene side sikre felles metodikk og systematikk,

og på den annen side legge til rette for individuelt tilpassede oppfølgingsløp. Det nye systemet skulle ivareta kravene til både rettsikkerhet og skreddersøm. Formen skulle være lik for alle, mens den individuelle tilpasningen skulle skje ved at veilederne brukte sitt *profesjonelle skjønn* i tett samarbeid med bruker (Heum 2010a:177).

Arbeidsgruppa ga AEV et todelt formål. På den ene side skulle vurderingene tjene som grunnlag for vedtak i saker om ytelser etter folketrygdloven, og på den annen side danne utgangspunkt for oppfølging av bruker med tanke på å komme i arbeid eller aktivitet. Dette er to ganske forskjellige formål, som det knytter seg flere klare utfordringer til å skulle samkjøre i én metodikk. En av arbeidsgruppas deltakere beskriver dette slik: «Oppfølgings siden av vurderingene stiller krav til stor fleksibilitet og et stort handlingsrom, og her er brukers innflytelse sentral. Rettighets siden stiller krav til en sterkere grad av regulering og forutsigbarhet, og her står rettssikkerhet og likebehandlingsprinsippet sentralt. Det todelte formålet betyr også at veilederen skal understøtte brukers *ressurser* på den ene siden, mens inngangsvilkårene til ytelse på den andre siden handler om å dokumentere at arbeidsevnen er tilstrekkelig nedsatt – altså et fokus på brukers *begrensninger*» (Heum 2010b: 205). Arbeidsevne metodikken er ment å skulle løse disse utfordringene med et todelt formål både ved å være klart nok definert og innrammet på den ene side, og fleksibelt nok på den annen side. Ikke minst var hensynet til brukermedvirkning en viktig begrunnelse for å kombinere de to formålene i samme metode: «Det er først når avgjørelsene fattes i samråd med brukeren, og når den ene avgjørelsen følger av den andre, at brukermedvirkningen kan bli reell» (Heum 2010b: 205).

Hva er en arbeidsevnevurdering?

Hva en arbeidsevnevurdering er – eller er ment å være – kan ikke forstås isolert, men må ses i sammenheng med brukeropfølging i en videre forstand. I det følgende vil vi ta for oss hvilken rolle AEV er tiltenkt i det helhetlige brukeropfølgingsløpet, beskrive vurderingens innhold og mulige utfall og gå gjennom retningslinjer for kvalitet.

Et ledd i en helhetlig oppfølgingsstrategi

For å sikre en mer standardisert og arbeidsrettet brukeropfølging, innførte Arbeids- og velferdsdirektoratet i 2013 en såkalt «*standard for arbeidsrettet brukeropfølging*».¹ AEV er her definert som én av flere «delprosesser», som til sammen skal gi brukeren en helhetlig arbeidsrettet og hensiktsmessig oppfølging, ut i fra den enkeltes behov.

Kartlegging av den enkeltes behov og målsetting er det første som skal skje. Dette kalles *behovsvurdering* og alle som henvender seg til et NAV-kontor har krav på det. Denne rettigheten er nedfelt i NAV-lovens § 14a, som trådte i kraft 1. februar 2010. En viktig del av behovsvurderingen er å sette et «hovedmål» for bruker – som angir retning for den videre prosessen. Hovedmålet kan være ett av tre alternativer; «skaffe arbeid», «beholde arbeid» eller «øke deltakelse eller mål om arbeid». Behovsvurderingen munner ut i et vedtak om «bistandsbehov». NAV skiller her mellom ulike «innsatsgrupper», ut fra hvor mye bistand den enkelte blir vurdert å trenge. Et viktig formål er å hindre at personer som ikke har behov for mye bistand kanaliseres inn i ressurskrevende oppfølgingsløp (Hernes m.fl. 2010). De fire innsatsgruppene er «standard innsats», «situasjonsbestemt innsats», «spesielt tilpasset innsats» og «varig tilpasset innsats». De to første er et mulig utfall av behovsvurderingen, mens de to sistnevnte først kommer til anvendelse som utfall av en eventuell arbeidsevnevurdering. AEV på sin side kan ha utfall i alle fire innsatsgrupper.

Personer som tilbys *standard innsats* forventes å kunne nå sitt mål i løpet av relativt kort tid, hovedsakelig gjennom egeninnsats. *Situasjonsbestemt innsats* innebærer en kombinasjon av egeninnsats og aktiviteter eller tjenester fra NAV. Alle som plasseres i denne gruppa har rett på å få utarbeidet en *aktivitetsplan* som beskriver hvilke aktiviteter og tiltak brukeren skal gjennom for å nå sine mål. Et tredje mulig utfall av behovsvurderingen er at det besluttes å gjennomføre en arbeidsevnevurdering

¹ Dette er et detaljert saksbehandlingsverktøy til bruk i oppfølgingsarbeidet, som skal hjelpe NAVs veiledere å finne rett oppgaveløsning til rett tid.

(«behov for AEV»). Dette skal skje «dersom brukeren anses å ha behov for mer omfattende bistand» (jfr. NAV-loven § 14a).

Det skal altså i prinsippet skje en reell behovsvurdering i forkant av AEV, men i praksis er det ofte ikke slik.

I en spørreundersøkelse oppga veilederne at det forelå en skriftlig behovsvurdering for under halvparten av de siste arbeidsevnevurderingene de hadde gjennomført (Proba 2011: 3). I samme evalueringsrapport blir det påpekt at «mange brukere får en arbeidsevnevurdering uten at det er gjort noen særlig kartlegging på forhånd, eller at behovsvurderingen er dårlig dokumentert og henvisningen dårlig begrunnet».

En mulig årsak til at det forholder seg slik, er at det i tillegg til NAV-lovens § 14 a finnes en annen og vanligere foranledning for å gjennomføre en AEV, nemlig når det foreligger en ny søknad om en bestemt ytelse eller et tiltak. Den viktigste ytelsen i så måte er arbeidsavklaringspenger (AAP), som ble innført i 2010 og erstatter de tidligere ytelsene yrkesrettet attføring, rehabiliteringspenger og tidsbegrenset uførestønad. Blant de som søker om AAP, og er over 30 år, har flertallet mottatt sykepenger over lengre tid, og har av helsemessige årsaker fremdeles problemer med å være i jobb. Et vilkår for å få innvilget AAP er at «arbeidsevnen er nedsatt i en slik grad at vedkommende hindres i å beholde eller skaffe seg inntektsgivende arbeid» (jf. Folketrygdlovens § 11–5). For å avgjøre om dette vilkåret er oppfylt, benyttes AEV. I slike tilfeller vil man i en eventuell behovsvurdering uansett måtte konkludere med «behov for AEV», siden AEV skal gjennomføres ved søknad om AAP. I tillegg kreves det gjennomført AEV ved søknad om kvalifiseringsstønad, uførepensjon og for tilgang til et knippe arbeidsrettede tiltak.

Som nevnt kan formålet med en AEV være ulikt for ulike brukere, og også på ulike tidspunkter i tilknytning til én og samme bruker. I saksbehandlings-systemet Arena skiller det mellom tre ulike *anvendelsesområder*, henholdsvis «AAP», «generell vurdering» og «servicevurdering», hvor det førstnevnte omfatter alle saker hvor det foreligger ny søknad om AAP. Generell vurdering gjelder oppfølging av brukere

hvor det ikke foreligger ny søknad om AAP, mens servicevurdering er et anvendelsesområde som er tilpasset sykmeldte som følges opp av arbeidsgiver, og andre brukere hvor det er aktuelt å gjøre en slik vurdering som ikke skal generere vedtak i etterkant.

Et viktig prinsipp er at arbeidsevnevurderingen skal være et dynamisk dokument, som kan justeres ut fra endringer i brukers situasjon. Dersom det framkommer nye opplysninger i saken, eller sentrale momenter endrer seg, som for eksempel ved en bedret tilgang til relevante stillinger i det lokale arbeidsmarkedet, skal vurderingene gjøres på nytt. Det vil si at én og samme bruker kan gjennomgå flere arbeidsevnevurderinger i løpet av sitt oppfølgingsløp, hvis det anses nødvendig. Ett eksempel kan være personer som har gått på AAP en periode, og skal søke om uførepensjon, da det ofte vil være behov for å gjennomføre en ny AEV for å belyse om inngangsvilkårene for uførepensjon er oppfylt.

Arbeidsevnevurderingens innhold og utfall

Arbeidsevnevurderingen skal i henhold til NAV-lovens § 14a inneholde en skriftlig vurdering av brukers muligheter for å komme i arbeid, hva slags arbeid som skal være målet, behovet for bistand, hvilken type bistand som kan være aktuell, og ikke minst: Om, og eventuelt hvor mye, arbeidsevnen er nedsatt. Det siste punktet er av særlig betydning for de som har søkt om en ytelse som forutsetter nedsatt arbeidsevne, mens de øvrige punktene er vel så viktige i et oppfølgingsperspektiv.

Selve arbeidsevnevurderingen baseres på en *egenvurdering* og en *ressursprofil* (se figur 1). Egenvurderingen er brukerens vurdering av egne muligheter og begrensninger, og er viktig for å sikre brukermedvirkning. Ressursprofilen skrives av NAV-veilederen og baseres på brukerens egenvurdering, opplysninger fra dialog med brukeren, og andre relevante opplysninger, eksempelvis legeerklæring. Ressursprofilen er en skjematisk oversikt over brukerens muligheter og begrensninger innenfor et sett av definerte «individforhold» og «omgivelsesforhold». Det er totalt seks individforhold og to omgivelsesforhold som kan beskrives: «Arbeids erfaring», «utdanning, kompetanse og ferdigheter»,

Figur 1. Ressursprofil og arbeidsevnevurdering, i henhold til "Standard for arbeidsrettet brukeroppfølgning".



7.4b FAKTABESKRIVELSER OG SKJØNNUTØVELSE I RESSURPROFIL OG ARBEIDSEVNEVURDERING

RETNINGSLINJER					
	Individforhold		Vekting og delvurdering	Omgivelsesforhold	
	Ressurser	Hindringer		Arbeidsliv <small>(Ressurser og hindringer)</small>	Dagligliv <small>(Ressurser og hindringer)</small>
<u>Arbeidserfaring</u>	Faktabeskrivelse	Faktabeskrivelse	Vekting og vurdering av arbeidserfaring og arbeidsmuligheter	Faktabeskrivelse	Faktabeskrivelse
<u>Utdanning, kompetanse og ferdigheter</u>	Faktabeskrivelse	Faktabeskrivelse	Vekting og vurdering av utdanning, kompetanse og ferdigheter og arbeidsmuligheter	Faktabeskrivelse	Faktabeskrivelse
<u>Interesser og fritid</u>	Faktabeskrivelse	Faktabeskrivelse	Vekting og vurdering av interesser og fritid og arbeidsmuligheter	Faktabeskrivelse	Faktabeskrivelse
<u>Personlige muligheter og utfordringer</u>	Faktabeskrivelse	Faktabeskrivelse	Vekting og vurdering av personlige muligheter og utfordringer og arbeidsmuligheter	Faktabeskrivelse	Faktabeskrivelse
<u>Sosiale og materielle forhold</u>	Faktabeskrivelse	Faktabeskrivelse	Vekting og vurdering av sosiale og materielle forhold og arbeidsmuligheter	Faktabeskrivelse	Faktabeskrivelse
<u>Helse</u>	Faktabeskrivelse	Faktabeskrivelse	Vekting og vurdering av helse og arbeidsmuligheter	Faktabeskrivelse	Faktabeskrivelse
Arbeidsevnevurdering (Konklusjon på RP)	En arbeidsevnevurdering er en <u>helhetlig vurdering</u> av brukers ressurser og hindringer, basert på delvurderingene. Vurderingen skal beskrive brukers ressurser og muligheter for arbeid og aktivitet. Med grunnlag i helhetsvurderingen fastslår du også om arbeidsevnen er nedsatt eller ikke, med henblikk på utfall innsatsgruppe.				

Kilde: NAV

«interesser og fritid», «personlige muligheter og utfordringer», «sosiale og materielle forhold» og «helse» (individforhold), samt «arbeidsliv» og «dagligliv» (omgivelsesforhold). Alle rubrikkene må ikke fylles ut for alle brukere. Ressursprofilens brede innretning skyldes behovet for å favne alle opplysninger som kan være relevante. De ulike delene skal til slutt veies mot hverandre og kunne ut i en helhetlig vurdering av brukerens arbeidsevne.

Utfallet av en AEV består i et oppfølgingsvedtak (§14a-vedtak) og fastsettelse av innsatsgruppe. Dersom veileder konkluderer med at arbeidsevnen ikke er nedsatt, blir innsatsgruppen satt til standard eller situasjonsbestemt innsats. Hvis konklusjonen er at arbeidsevnen er nedsatt, blir innsatsgruppen satt til enten «spesielt tilpasset» eller «varig tilpasset»

innsats. *Spesielt tilpasset* innsats tilbys brukere som har nedsatt arbeidsevne, og hvor det legges til grunn at brukeren vil kunne skaffe seg eller beholde arbeid gjennom egeninnsats, innsats fra NAV eller andre samarbeidende aktører.

Varig tilpasset innsats tilbys brukere med nedsatt arbeidsevne, og hvor det legges til grunn at vedkommende ikke vil kunne skaffe seg eller beholde ordinært arbeid gjennom innsats fra NAV eller andre samarbeidende aktører. Dette gjelder i hovedsak de som får innvilget uførepensjon, men kan også omfatte noen andre brukere. I Standard for arbeidsrettet brukeroppfølgning² bemerkes det at «varig

.....
² Punkt 7.6a

tilpasset» sjelden vil være utfallet av en første AEV. Vanligvis kreves det at det er forsøkt ulike arbeidsrettede tiltak og fastslått at ingen virkemidler anses å kunne føre fram til ordinært arbeid.

Et vedtak om nedsatt arbeidsevne innebærer for mange altså tilgang til inntektssikring. I realiteten mottar nå 74 prosent av de som er i gruppen med nedsatt arbeidsevne AAP, mens 11 prosent mottar uførepensjon (NAV 2014). Det er videre en viss andel i gruppen «varig tilpasset innsats» som mottar kvalifiseringsstønad. Av de som er i denne gruppen kan det også være noen som ikke kvalifiserer for uførepensjon. Ved utgangen av juni 2014 er det 13 prosent som er registrert med nedsatt arbeidsevne, men som ikke mottar noen form for statlig inntektssikring (NAV 2014).

Hva er en god (nok) arbeidsevnevurdering?

Selve ressursprofilen og beskrivelsen i Standard for arbeidsrettet brukeropfølging gir ingen instruks om hva en AEV må inneholde, utover en oversikt over temaer som skal vurderes om er relevant å beskrive i den enkelte sak.³ Hvilke temaer som er relevant å beskrive vil variere ut fra hvilket anvendelsesområde man jobber under. Det er veilederen som må vurdere dette.

Høsten 2013 igangsatte Arbeids- og velferdsdirektoratet et omfattende kvalitetsmålingsprosjekt, som har til hensikt å gi systematisk kunnskap om kvaliteten på NAVs tjenester, og danne grunnlag for virksomhetsstyring og forbedringsprosesser i etaten. Kvalitetsmålinger av AEV er organisert slik at fylkene gjennomgår et antall av hverandres arbeidsevnevurderinger, og vurderer disse opp mot en sjekklister for god kvalitet. Med disse målingene har direktoratet dermed gitt en oppdatert beskrivelse av hva en «god nok» AEV skal være.

I henhold til kvalitetsskjemaet som benyttes, skal veilederne både kartlegge og beskrive fakta og

gjøre «selvstendige vurderinger» på hvert enkelt temaområde i ressursprofilen. Under rubrikken for «omgivelsesforholdene» arbeidsliv og dagligliv skal de blant annet vurdere muligheter for relevante stillinger på arbeidsmarkedet, og «forhold i brukers dagligliv som er vurdert til å ha innvirkning på brukers mulighet til å komme i arbeid/aktivitet». Også for de ulike individforholdene skal alle relevante fakta være «kartlagt og synliggjort» (skjemaet angir eksempler på hvilke opplysninger som er relevant å ta med) og selvstendige vurderinger være foretatt. Til slutt vektet alle delvurderingene mot hverandre og munner ut i en helhetsvurdering. I kvalitetsskjemaet vektlegges videre «godt samsvar» mellom delvurderingene og helhetsvurderingen, at vektingen samsvarer med hovedmålet for arbeidsevnevurderingen, og at det ikke er trukket inn nye momenter utover det som fremkommer i ressursprofilen.

Det er imidlertid ikke noen klare retningslinjer for hvordan vektingen bør skje, og hva som eventuelt skal tillegges størst vekt av delområdene. Ressursprofilen kan i prinsippet være en meget omfattende kartlegging og bærer i seg hensyn som kan trekke i ulike retninger når det gjelder arbeidsevne. Det fremstår som en krevende skjønnsutøvelse å gå fra ressursprofilens helhetlige og kvalitative kartlegging, til en samlet vurdering som skal munne ut i en «enten/eller»-konklusjon: «Nedsatt» eller «ikke nedsatt» arbeidsevne. Veilederne har med andre ord et stort rom for skjønn, noe som også var intendert med metodikken (NAV og SHDIR 2007:19).

Hva sier evalueringene?

I denne delen går vi gjennom alle evalueringer av AEV som er gjort til nå. Det er gjennomført tre eksterne evalueringer og publisert fire større rapporter. I tillegg trekker vi på to undersøkelser utført internt i NAV (tabell 1).

De eksterne evalueringene er omfattende undersøkelser med mange forskningsspørsmål og flere typer data. Vi beskriver nedenfor datagrunnlaget for den enkelte evaluering.

³ Retningslinjer for utførelse av AEV foreligger i form av metodeveiledninger og opplæringsmateriell, produsert i forbindelse med innføring og revideringer av metodikken (blant annet dokumentene «Retningslinjer for oppfølgingsvedtak i NAV» og «Ressursprofil og arbeidsevnevurdering»).

Proba 2011 og 2012 evaluerer arbeidsevne- vurdering som oppfølgingsmetodikk over en periode på to år:

- Casestudier ved syv NAV-kontor; intervjuer av ledere, veiledere og brukere.
- Representativ spørreundersøkelse blant ledere og veiledere i 2010, 2011 og 2012.
- I 2012 en gjennomgang av 60 AEV-dokumenter som ble trukket tilfeldig.

NTNU 2011 er en kvalitativ studie av arbeidsevne- vurdering i iverksettingsfasen:

- Casestudier av fire NAV-kontor, tre i Sør-Trøndelag og ett i Møre- og Romsdal: Intervju med ledere og veiledere.
- Intervju med ni brukere, hvorav seks mottakere av AAP og to deltakere i kvalifiserings- programmet.
- Åpne gruppeintervjuer og fokusgruppeintervjuer av veiledere for å fylle ut bildet.
- Gjennomgang av 100 AEV-dokument i Møre og Romsdal.
- Presentasjon av opplæringsmateriale i arbeids- evnevurdering.

Riksrevisjonen 2014 skiller seg ut fra de tidligere evalueringene ved at de ser AEV i sammenheng med oppfølgingen som skjer etterpå.

- Registerdata med to populasjoner som fikk status 'nedsatt arbeidsevne' i henholdsvis i 2008 og 2010.
- Saksgjennomgang med et hoveduttrekk fra september til desember 2010. Et tilleggsuttrekk for personer som fikk status nedsatt arbeidsevne i 2012.

- Intervjuer med ledelse og representanter for veiledere ved NAV-kontor og med fylkesledelse i april-mai 2013.
- Intervjuer med Arbeids- og velferdsdirektoratet og Arbeidsdepartementet i desember 2013.
- Dokumentanalyse av sentrale styringsdokument i perioden 2010–2012.

NAV 2011

- Spørreundersøkelse med et representativt utvalg av brukere fra starten av 2011. Svarprosent 27 prosent, nettoutvalg 621 brukere.

NAV 2013

- Data om ressursituasjonen ved i alt 82 NAV-kontor.
- Intervjuer med ledelse og ansatte ved 12 kontor, hvorav sju «beste praksis kontor» og fem andre kontor for sammenligning.

I denne gjennomgangen fremhever vi særlig funn som går igjen i flere av evalueringene. Vi har også valgt å ta med funn som vi mener er viktige, selv om disse ikke blir fremhevet som hovedfunn i alle rapportenes konklusjoner og oppsummeringer.

Usikkerhet om hva AEV skal være

En viktig hensikt med AEV var å etablere en felles, «etatsovergripende» metodikk som skulle gi rettsikkerhet og systematikk i oppfølgingsarbeidet. Et viktig spørsmål er hvorvidt dette har lyktes. Evalueringene viser at metodikken fortsatt har mangler når det gjelder å realisere ambisjonene om systematisk oppfølgings- arbeid og bedre rettsikkerhet. En hovedkonklusjon i både Proba (2011 og 2012) og NTNU (2011) er

Tabell 1. Oversikt over tidligere evalueringer som omhandler arbeidsevnevurdering

Referanse	Datainnsamling	Tittel
NTNU 2011	2009–2011	Arbeidsevnevurderingen i NAV- Brukerorientert prosess eller ren prosedyre
Proba 2011	2010–2011	Arbeidsevnevurdering i NAV Evalueringsrapport
NAV 2011	2011	Egenvurdering og arbeidsevnevurdering – hva mener brukerne?
Proba 2012	2010–2012	Evaluering av arbeidsevnevurdering i NAV Oppfølgingsundersøkelse 2012
NAV 2013	2013	Ressursundersøkelse ved NAV-kontorene Rapport fra arbeidsgruppe
Riksrevisjonen 2014	2008–2013	Riksrevisjonens undersøkelse av NAVs arbeidsrettede oppfølging av personer med nedsatt arbeidsevne

nemlig at det ikke finnes én AEV, men snarere mange ulike typer. Funn i rapportene viser at det i praksis er stor variasjon i metodikken langs flere dimensjoner:

1. Praksis varierer etter brukergrupper: Arbeidsavklaringspenger, uførepensjon og kvalifiseringsstønad.
2. Veilederne som jobber med samme brukergruppe har også ulik forståelse og ulik praksis i hvordan de gjennomfører en AEV. Praksis varierer også mellom kontor, og muligens mellom fylker.
3. Det er stor variasjon i kvaliteten på arbeidsevnevurderingene.

Hva kan være forklaringene på denne variasjonen i praksis? Blant forklaringene er det særlig ett funn som går igjen, og det er at veilederne er usikre på hva en AEV skal inneholde (Proba 2011, NTNU 2011). Ifølge NTNU (2011) er veilederne usikre på hvem som skal bestemme hva som er relevant i den enkelte sak og hva som er kriteriene for å vurdere dette. De er særlig usikre på hvor sterkt de skal vektlegge informasjonen som kommer fra bruker i forhold til det som er dokumentert av legen. De er også usikre på hvordan de skal vekte og vurdere de ulike individ- og omgivelsesforholdene i ressursprofilen. NTNU (2011:88) mener usikkerheten blant annet kan forklares med mangel på retningslinjer: «veilederne har fått stor beslutningsmyndighet, men de synes å mangle retningslinjer for sine vurderinger». Ifølge Proba (2011:98) er det en tilbakemelding fra mange veiledere at det er «vanskelig å skrive arbeidsevnevurderinger fordi de er usikre på hva som er god kvalitet, hva som kreves». De fant samme usikkerhet både rett etter innføringen i 2010 og ett år senere. I rapporten er det flere sitater som illustrerer denne usikkerheten, for eksempel er det en veileder som spør: «Hva er en god arbeidsevnevurdering? Har du fått med det som bør være med? Jeg savner klarere føringer» (sitert i Proba 2011: 99). En annen veileder stiller spørsmål ved hensikten med metoden: «Hva vil de egentlig ha på hvert punkt? Hva er hensikten, hvor ofte skal de oppdateres, eller hva? Vi trenger større klarhet i det» (sitert Proba 2011: 99).

Både Proba (2011) og NTNU (2011) gjorde siste datainnsamling omtrent ett år etter at metoden ble innført. At veilederne er usikre på hva de skal gjøre,

og at ulike veiledere og kontor praktiserer metoden ulikt, kan være et resultat av at det tar tid å lære seg en ny og krevende metode og få til en lik praksis. Proba tolker dette i stor grad som et resultat av manglende forståelse, manglende bevissthet og manglende kompetanse i å bruke metodikken. Når det gjelder kompetanse, peker Proba særlig på manglende kompetanse om arbeidsmarkedet. Her skiller de mellom markedskompetanse på den ene siden, og kompetanse om krav og muligheter i arbeidslivet på den andre. På begge områder har et flertall av veilederne svart at de har ikke har god nok kompetanse. Ut fra informasjon i de kvalitative intervjuene, påpeker Proba at det både blant veiledere og noen ledere handler om usikkerhet og misforståelser i hvordan arbeidsliv skal trekkes inn. Flere har for eksempel ikke forstått at det er: «brukerens arbeidsmarked/arbeidsliv som skal vurderes, og ikke arbeidsmarkedet i distriktet generelt» (Proba 2011, s. 7).

Men også Riksrevisjonen (2014) med intervju fra våren 2013, rapporterer at veilederne er usikre på hva en god AEV er. Veilederne etterlyser fortsatt overordnede føringer for hvordan en god arbeidsevnevurdering skal skrives, for «hva som kan være gode arbeidsevnevurderinger, og hvordan slike vurderinger bør se ut.» (Riksrevisjonen 2014: 46). En mulig tolkning av dette, er at det fortsatt er kompetansemangel blant veilederne, og et stort behov for opplæring i AEV. En annen tolkning av denne vedvarende usikkerheten er at metodikken er vanskelig å bruke fordi den gir for lite klare retningslinjer. I tillegg er det flere funn som peker i retning av at det todelte formålet med AEV – grunnlag for vilkårsvurdering og oppfølgingsmetodikk – bidrar til denne usikkerheten.

Ytelsen AAP bestemmer hensikten med en AEV
AEV har som nevnt to hovedformål. Den er et oppfølgingsverktøy, men skal samtidig brukes til å vurdere om brukeren har rett til inntektssikring, særlig AAP. Poenget med at ytelsesperspektivet dominerer er generelt, men vi konsentrerer oss her om arbeidsavklaringspenger (AAP). Av alle brukerne som får status «nedsatt arbeidsevne» etter en arbeidsevnevurdering, er det flertall på 74 prosent som mottar AAP. I alle de eksterne evalueringene fremgår det at det ved søknad om AAP ofte blir sterkest fokus på ytelsen, og at dette kan gå på bekostning av AEV som

et oppfølgingsverktøy. I NAVs egen ressursundersøkelse fra 2013 fant man også at ved søknad om AAP blir arbeidsevnevurderingen «en del av ytelsessaksbehandlingen, snarere enn et oppfølgings- og avklaringsverktøy» (NAV 2013: 27).

Ifølge NTNU (2011: 93) oppfatter brukerne først og fremst AEV som noe de må gjennom for å få innvilget en ytelse. Veilederne forteller også at ytelsen legger føringer på prosessen og at det er vanskelig å fokusere på ressurser når de skal dokumentere om bruker oppfyller vilkårene for å motta en ytelse (NTNU 2011: 74). Proba (2011) finner det samme: «Hovedformålet med metoden er å gi et grunnlag for å gjøre vedtak om en ytelse» (Proba 2012: s. 4). Dette medfører at brukerne fokuserer på sine helsebegrensninger av frykt for å ikke få innvilget arbeidsavklaringspenger. Også Riksrevisjonen (2014) rapporterer om at veilederne synes det er vanskelig å fokusere på brukerens ressurser når brukeren har søkt om AAP, og påpeker at det kan sees i lys av det todelte formålet med arbeidsevnevurderinger. Både lege, NAV-veileder og bruker er ifølge Riksrevisjonen (2014) mest opptatt av å dokumentere helsebegrensningene.

Samlet gir disse studiene et klart inntrykk av at ytelsessaksbehandling, og dermed helseproblemer, dominerer i arbeidet med AEV. Den nære koblingen mellom arbeidsavklaringspenger og AEV gjør det vanskelig å fokusere på ressurser og på mulig fremtidig arbeid. Det er heller ingen tegn til at fokuset på ytelser er blitt mindre over tid, noe som kan tyde på at vanskene med det todelte formålet ikke bare skyldes «innkjøringsproblemer» som vil gå seg til når veilederne har lært seg den nye metodikken.

Ofte lite brukermidvirkning

Et annet viktig prinsipp med AEV er at det skal være reell brukermidvirkning. Dette skal blant annet sikres gjennom samtaler mellom veileder og bruker, og ved at bruker som hovedregel fyller ut et egenvurderingsskjema som skal brukes aktivt i den videre prosessen. Brukermidvirkning vil være spesielt viktig når en skal avgjøre målet med oppfølgingen og hvilke tiltak som er aktuelle.

NTNU (2011: 111) finner at: «I de aller fleste AEV er det få spor etter brukeres mening om sin egen situasjon og (...) etter hvilke ønsker hun eller han har for fremtiden». På grunnlag av dette hevdes det at det relativt ofte lages AEV uten at bruker fyller ut egenvurderingsskjema og uten at brukeren er klar over at hans eller hennes arbeidsevne blir vurdert. Proba kom til omtrent samme konklusjon om manglende brukermidvirkning i 2011 og 2012. I gjennomgangen av arbeidsevnedokumentene i 2012 finner de for eksempel at i halvparten av dem er det få eller ingen tegn på brukermidvirkning. Riksrevisjonen (2014) finner at det er dokumentert samtale med bruker i kun halvparten av sakene. Samlet viser dette at det er mindre brukermidvirkning i praksis enn det metodikken legger opp til. Det er heller ingen klare tegn på at det er blitt mer brukermidvirkning over tid.

Hvordan forklarer evalueringene at det er lite brukermidvirkning? En årsak som alle evalueringene peker på, er at brukermidvirkning er tidkrevende, og at veilederne er utsatt for tidspress. Dette poenget skal vi komme tilbake til senere. Her skal vi peke på en annen årsak, nemlig at det kan ligge en motsetning mellom brukermidvirkning og det å følge et lovverk. I gjennomgangen av arbeidsevnedokumentene påpeker NTNU at det er «stor forskjell på å følge et lovverk og å følge en brukerstemme. Dette kan også være en av årsakene til at brukerstemmen ikke kommer frem i de skriftlige vurderingene ...» (NTNU 2011: 135). Som vi så over, blir arbeidsevnevurdering ofte også en vilkårsvurdering ved søknad om arbeidsavklaringspenger. Ved vurdering av vilkår etter folketrygdlovens § 11–5 skal det foreligge en vitenskapelig anerkjent diagnose dokumentert av en lege. Veilederen skal ifølge rundskrivet til § 11-5 vurdere hvilke konsekvenser den dokumenterte helsetilstanden har for den enkeltes muligheter i arbeidslivet. I folketrygdloven § 11–5 andre ledd står det rett nok at en rekke forhold kan vektlegges i vurdering av om arbeidsevnen er nedsatt, blant annet forhold som utdanning, interesser og ønsker. Men i rundskrivet til § 11–5 understrekes det at det sentrale vilkåret er helsetilstand og konsekvensene av denne for evnen til å utføre arbeid. De andre

forholdene omtales i mindre grad⁴. Ut fra oppfølgings- tankegangen skal derimot brukers meninger og ønsker tillegges stor vekt. Hva da når en både skal vurdere oppfølging og vilkår for arbeidsavklarings- penger i samme prosess? Hvilken status har da for eksempel eventuelle opplysninger om helse eller arbeidsmuligheter som fremkommer i samtaler eller egenvurderingsskjemaet, men som ikke er dokumentert andre steder? Skal disse regnes som fakta og tillegges vekt i vurderingen av vilkår for AAP? Hvilken vekt skal de eventuelt tillegges? Det virker uklart hvilken vekt brukermedvirkning skal tillegges ved vurdering av vilkår for arbeidsavklaringspenger.

Legens rolle lite tematisert

Legeerklæringer og legens rolle blir ikke tematisert verken i Proba (2011 og 2012) eller i NTNU (2011). Dette til tross for funnet om at AEV ofte er en ren vilkårsvurdering ved søknad om AAP og selv om mange får en arbeidsevnevurdering i forbindelse med søknad om arbeidsavklaringspenger. Vilkåret i folketrykkløvens § 11–5 om at arbeidsevnen skal være nedsatt på grunn av «sykdom, skade eller lyte» innebærer at det må foreligge en medisinsk diagnose fra lege. Flertallet av de som søker AAP har først gått tolv måneder på sykepenger, og da vil det ofte også foreligge erklæringer fra både fastleger og spesialister. Å vurdere den medisinske informasjonen i legeerklæringene vil dermed være sentralt når AEV brukes til å vurdere vilkår for rett til AAP.

Riksrevisjonen (2014) undersøkte derimot legens rolle og legeerklæringene i sin gjennomgang av sakene til personer med nedsatt arbeidsevne. De fant at det forelå legeerklæringer i 89 av 129 saker, og medisinsk informasjon fra andre enn fastlegen i 51 av sakene. Dette gjaldt for 2010-utvalget. Ifølge Riksrevisjonen skal legen i tillegg til å opplyse om diagnose, gi en «medisinsk begrunnet vurdering av personens funksjons- og arbeidsevne». De finner at i 76 (85 %) av legeerklæringene var det ingen

innspill til NAV om hva slags arbeidsoppgaver brukeren er i stand til å utføre gitt helsetilstanden. Det er også kun 10 av 51 spesialisterklæringer som sier noe om hva slags arbeidsoppgaver brukeren er i stand til å gjøre. De finner videre at det ikke har skjedd en forbedring på dette området fra 2010 til 2012. Denne mangelen bekreftes i intervjuene ved NAV-kontor. Veilederne forteller at dette gjør det vanskelig å fokusere på personens muligheter og ressurser. Allmennlegeforeningen skriver i et svar til Riksrevisjonen at det er et innebygget dilemma i vurderingen som legen skal gjøre når pasienten søker om AAP: «Om legeerklæringen er for optimistisk med tanke på arbeidsmuligheter, kan pasienten miste retten til AAP» (Riksrevisjonen 2014: 30). Dette peker igjen på problemet med at AEV både skal være et redskap for oppfølging og for vilkårsvurdering ved søknader om inntektssikring.

For høyt ambisjonsnivå i forhold til ressurs- situasjonen

Både Proba (2011), NTNU (2011) og NAV (2013) rapporterer om en presset ressursituasjon blant de som skal følge opp personer med nedsatt arbeidsevne. NTNU (2011) hevder at det er så mange brukere per veileder at det omtrent er umulig å oppnå den kvalitet som metodikken legger opp til. Konsekvensen blir en AEV med dårlig kvalitet, eller ingen reell AEV i det hele tatt. Reell og god brukermedvirkning er tidkrevende, og tidspres kan derfor ramme brukermedvirkningen særlig hardt (NTNU 2011: 139, Proba 2011: 9). Det er samtidig viktig å merke seg at de fleste veilederne støtter intensjonen om brukermedvirkning, og synes det er «sterkt beklagelig» (NTNU 2011:80) når saksbehandlingen av ytelser går på bekostning av dette. I dag er det fortsatt stor avstand mellom ambisjonsnivå og tilgjengelige ressurser når det gjelder oppfølging av personer med nedsatt arbeidsevne. Ifølge NAV (2014b) har veiledere i snitt ansvar for å følge opp 150 brukere med nedsatt arbeidsevne. Ressursene er dessuten ujevnt fordelt, og ressursituasjonen er klart dårligere ved store kontor enn ved små. Ved store kontor er det mellom 150–300 brukere per veileder. NAV (2013) påpeker at de store kontorene ikke har kapasitet til å gjennomføre oppfølgingsarbeidet med god nok kvalitet.

⁴ Interesser og ønsker nevnes som et eget punkt. Det vises da til et eksempel med en bruker som har lyst til å prøve en annen jobb, som er lite motivert for å fortsette i jobben. Da påpekes det at dette ikke skal tillegges vekt, og at det avgjørende likevel er «hva bruker er helsemessig i stand til å utføre eller ikke»

Det kan se ut til at enkelte veiledere i stor grad selv må finne ut hvordan hun skal løse det manglende samsvaret mellom ambisiøs og krevende metodikk og små ressurser. I faglitteraturen (se for eksempel Lipsky 2010) beskrives dette som et typisk dilemma blant dem som jobber i førstelinjetjenesten. Arbeidet deres kan vanskelig utøves i tråd med de høyeste standarder fordi de ofte mangler tid, kunnskap eller andre ressurser som er nødvendig for å behandle hver sak skikkelig. I tråd med dette kan følgende råd fra NTNUs rapport fortsatt være relevant: «En diskusjon i NAV bør være hvordan organisasjonen kan bidra til en bedre prioritering av oppgaver, slik at hver enkelt ansatt ikke blir sittende med belastningen for at de ikke strekker til. En slik diskusjon vil tydeliggjøre om NAV som organisasjon kan imøtekomme intensjonene om brukervedvirkning [ved arbeidsevnevurdering]» (NTNU 2011: 137).

Passer dårlig for noen grupper?

Arbeidsevnevurdering er en generell metodikk som brukes for mange ulike brukergrupper. Flere funn peker mot at metodikken, og særlig egenvurderingsskjemaet, oppleves som lite relevant for noen grupper. I egenvurderingsskjemaet stilles det åpne spørsmål om de samme temaene som i ressursprofilen; spørsmål om arbeidserfaring, utdanning/kompetanse/ferdigheter, interesser/fritid, personlige muligheter og utfordringer, sosiale og materielle forhold og helse. Spørreundersøkelsen viser at mange veiledere mener egenvurderingsskjemaet ofte ikke fungerer etter hensikten. Halvparten av veilederne sier seg enige i at mange brukere ikke forstår hvorfor og hvordan skjemaet skal brukes, mens et mindretall (40 prosent) mener det bidrar til at brukere deltar aktivt i arbeidsevnevurderingen. Dette gjelder både i 2011 og 2012 (Proba 2012). Ifølge Proba (2011) mener flere veiledere at egenvurderingsskjemaet passer dårlig for særlig to grupper. Det gjelder for det første sykmeldte med arbeidsgiver. Dette er en gruppe som har gått på sykepenger i ett år og gjerne fortsatt er under medisinsk behandling eller rehabilitering. For denne gruppen handler AEV gjerne om å sikre inntekten frem til de er friske nok til å gå tilbake til jobb. Da kan hele egenvurderingsskjemaet virke irrelevant: «For folk som går sykmeldt, har en klar legemelding som beskriver behandling, og skal tilbake [til arbeidsgiver], skal du virkelig bruke mye

tid på dette?» (NAV-veileder sitert i Proba 2011: 63). Den andre gruppen egenvurderingsskjemaet ofte passer dårlig for, ifølge Proba, er de som søker om uførepensjon. Denne gruppen har gjerne gått mange år i NAV-systemet⁵ vil oppleve at de har dokumentasjon på at arbeidsevnen er varig nedsatt. Veilederne erfaringer kan tyde på at flere i denne gruppen opplever skjemaet som irrelevant: «De fleste som søker uførepensjon, de har ofte bare fylt ut navn og skriver at de har dårlig helse» (sitert i Proba 2011: 63).

Ifølge Proba (2011) er det en vanlig tilbakemelding fra veilederne at egenvurderingsskjemaet fungerer dårlig for tre grupper, uavhengig av ytelsessituasjonen. Det gjelder personer med lese- og skrivevansker, fremmedspråklige og rusmisbrukere. Disse gruppene har vansker med å beskrive sin egen situasjon slik egenvurderingsskjemaet legger opp til. NTNU finner mye av det samme. Veilederne har erfart at egenvurderingsskjemaet fungerer dårlig for grupper som er ukomfortable med skriftlig materiale, og de nevner da personer med dysleksi og fremmedspråklige (NTNU 2011: 82). AEV oppleves også ofte som unødvendig av brukere som mener de har rett på en ytelse og henvender seg til NAV for å få innvilget denne. Ifølge NTNU (2011) mener flere veiledere at AEV fungerer dårlig for fremmedspråklige brukere. Veilederne mener at det er vanskelig å få denne gruppen til å forstå hensikten med AEV. Noen veiledere mener at det vil være mer effektivt med direkte utprøving av aktiviteter for fremmedspråklige, fremfor å gjennomføre egenvurdering og å skrive en ressursprofil.

Her vil vi også bemerke at mange av de som har nedsatt arbeidsevne og søker om arbeidsavklaringspenger eller uførepensjon kan ha en restarbeidsevne som gjør det riktig å fokusere på brukernes muligheter og ressurser. Det som muligens gjør dette til en vanskelig oppgave for veilederne er timingen – at NAV vil fokusere på arbeid og muligheter etter at brukeren har gått lenge i systemet og søkt om en helserelatert ytelse. Da har brukeren gjerne andre

⁵ Først ett år på sykepenger, deretter opp mot fire år på arbeidsavklaringspenger.

forventninger til prosessen enn det NAV har, og det er krevende for veilederen å endre brukerens fokus. Proba (2011) rapporterer også at egenvurderings-skjemaet kan være et godt verktøy hvis veilederne lykkes i å få til en god samtale om skjemaet før det fylles ut.

Noen anbefalinger fra evalueringene

Generelt har alle evalueringene påpekt at det på flere områder er stor avstand mellom de mange gode idealene for hva en AEV skal være, og realitetene. Proba (2011) konkluderte likevel med at AEV er et *godt verktøy*: «Basert på tilbakemeldinger fra ansatte i NAV og brukere vil vi konkludere med at arbeidsevnevurdering som metodikk er et godt verktøy, og at det ikke er grunnlag for å endre metodikken på noe vesentlig område. Bruken av arbeidsevnevurderinger kan potensielt gi mange av de ønskede effektene og altså bidra til effektive og brukerrettede oppfølgingsløp, en mer treffsikker virkemiddelbruk og at forvaltningsavgjørelser kvalitetssikres» (Proba 2011: 2).

Det kan synes noe overraskende at Proba fastholdt et såpass optimistisk syn på AEV som metodikk, gitt de mange negative funnene evalueringen la for dagen. Det er viktig å merke seg at Proba ikke selv undersøker direkte om AEV er et godt verktøy. Denne konklusjonen er basert på at et flertall av veilederne og lederne i en spørreundersøkelse har svart at metoden på sikt vil gi positive effekter og at de i intervjuene sier at tanken bak metodikken er god (se Proba 2011: 122–125). Veiledere og ledere støtter med andre ord intensjonene om brukermedvirkning, om fokus på muligheter fremfor begrensninger, og en relasjonell forståelse av arbeidsevne. Men det at intensjonene bak metodikken er god, betyr ikke at metodikken fungerer godt i praksis. I kapittelet om hvordan man kan forbedre praksis, er hovedkonklusjonen at NAV må sørge for å øke bevissthet og kompetanse hos NAV-veilederne. Men Proba (2011) problematiserer også den nære koblingen mellom oppfølging og saksbehandling av ytelser, og peker på dette som en av årsakene til problemene veilederne har med å praktisere metodikken etter intensjonene. I avslutningen skriver de derfor at i tillegg til å øke kompetanse og bevissthet hos veilederne, bør det drøftes om «man kan skille arbeidsevnevurderinger bedre fra behandling av AAP-søknadene» (Proba 2011: 131).

Også NTNU (2011) er nokså optimistiske i sine konklusjoner, til tross for en del klare, negative funn. De skriver blant annet at AEV på sikt er et verktøy som kan legge til rette for «nye arbeidsformer i NAV-kontorene» (NTNU 2011: 151). NTNU kommer likevel med flere anbefalinger som handler om å forbedre metodikken, og som dermed peker på svakheter med metodikken.

Riksrevisjonen (2014: 11) kritiserer ikke selve metodikken i sin konklusjon, fordi den «må praktiseres etter intensjonene, før man kan vurdere om metodikken er hensiktsmessig for å få flere i arbeid». De har ingen forslag om endringer av metodikken, men kommer med flere andre anbefalinger til NAV om styrking av oppfølgingen av personer med nedsatt arbeidsevne. Anbefalingene handler blant annet om styrking av veilederkompetanse og ledelseskompetanse, samt større vekt på kvalitetsutvikling ved NAV-kontorene. Det er i tillegg en anbefaling til Arbeids- og velferdsdirektoratet om bedre faglig styring av Arbeids- og velferdsetaten, inkludert kvalitetsmålinger som en «integret del av den interne styringen». Dette er man også godt i gang med, i form av de omfattende kvalitetsmålingene som ble iverksatt høsten 2013.

Avsluttende betraktninger

Arbeidsevnevurdering er en sentral metodikk i NAV. Den har et todelt formål. Vurderingen skal både kartlegge brukeren for å gi et godt grunnlag for videre oppfølging, og samtidig være saksbehandlingsverktøy ved søknad om ytelser. Inntrykket fra evalueringene er at metodikken er ambisiøs, krevende og overlater mye til den enkelte veileders skjønn ved saksbehandling av ytelser. Et stort rom for skjønn var intendert, men et viktig spørsmål er om skjønnsrommet blir for stort når en skal vurdere vilkår etter folketrygdloven. Dette kombinert med en presset ressursituasjon, har gjort det vanskelig for NAV-kontorene å få metodikken til å fungere etter hensiktene.

Når det er sagt, må det heller ikke glemmes at vurderingene som skal gjøres reelt sett er krevende, og det er neppe slik at metodiske justeringer alene kan endre på det. Brukerne møter NAV med svært

varierte problemer og utfordringer knyttet til deltakelse i arbeidslivet. Arbeidsevne vurderinger er bare ett ledd i den helhetlige oppfølgingsstrategien NAV har laget for å hjelpe folk (tilbake) i arbeid, hvor også en rekke andre virkemidler inngår. Det er imidlertid et ledd det er viktig å få til å fungere.

I praksis viser undersøkelsene som er gjort til nå at AEV ofte fungerer som en ren ytelsessaksbehandling, og at oppfølgingsaspektet blir nedprioritert (Proba 2011, NTNU 2011 og NAV 2013). Evalueringene så langt har likevel fokusert på hvordan AEV fungerer som en del av NAVs arbeidsrettede oppfølgingsarbeid. De har i langt mindre grad gått konkret inn og undersøkt om arbeidsevne vurderingen er en egnet metodikk for å hjelpe veilederne til å oppnå en effektiv, rettferdig og riktig saksbehandling. Her er det et kunnskapshull.

Arbeidsevne vurderinger har nå vært i bruk i seks år, og lovfestet siden 2010. Mye tyder på at metodikken for ofte ikke fungerer etter intensjonene. Veilederne er dessuten fortsatt usikre på hvordan de skal lage en arbeidsevne vurdering, og de etterspør klarere eksempler på hvordan en god AEV skal være. Et viktig spørsmål blir da hva som er årsaken til denne situasjonen.

Skyldes det manglende kompetanse ute blant NAV-veilederne til å bruke metodikken riktig og i tråd med oppskriften? Eller kan det være noe med selve oppskriften som gjør at den er vanskelig å ta i bruk?

Vår vurdering, basert både på gjennomgangen av evalueringene og av retningslinjer og regelverk, er at det siste fremstår som en like plausibel hypotese som det første.

Manglende kompetanse blant veilederne kan selvsagt være en vesentlig faktor. Ifølge både Proba og Riksrevisjonen er dette en viktig årsak til variasjonen i kvalitet på arbeidsevne vurderingene. Det gjelder særlig manglende kompetanse om arbeidslivet. Hvis dette er riktig, vil et svar kunne bli mer opplæring eller bedre støtteverktøy. Og kanskje er dette veien å gå. Vi mener imidlertid at man også må være åpne for å diskutere om selve metodikkens innretning er hensiktsmessig. Blant flere viktige innsikter i evalueringene som er gjennomgått, vil vi særlig trekke fram to forhold: (1) at veilederne mangler gode eksempler og klare retnings-

linjer i sitt arbeid, og (2) dilemmaer forårsaket av det todelte formålet, oppfølging og vilkårsvurdering.

Dette kan indikere problemer ved selve metodikken som ikke nødvendigvis lar seg løse bare gjennom fokus på opplæring og kvalitetssikring innenfor foreliggende rammer. Man må også diskutere om det systemet som er etablert er velegnet for å nå målene man har på feltet. Et overordnet mål er som vi beskrev innledningsvis å bidra til at flere kommer i arbeid. Samtidig påligger det NAV et stort og viktig ansvar når det gjelder å administrere rettighetsfestede inntektssikringsordninger og velferdstjenester gjennom folketrygden. Et viktig spørsmål er om disse to grunnleggende oppgavene kan ivaretas på en god nok måte når begge deler gjøres i én og samme prosess i arbeidsevne vurderingen. Dette bør være et sentralt spørsmål i videre forskning.

Utredningsseksjonen i direktoratet er nå i gang med et prosjekt som har til hensikt å bidra til et oppdatert kunnskapsgrunnlag på feltet. Dette prosjektet vil særlig legge opp til systematisk og oppdatert beskrivelse av veilederne erfaringer med metodikken.

Litteratur

Arbeids- og velferdsdirektoratet og Sosial- og helsedirektoratet (2007) *Arbeidsevne vurderinger i NAV. Sluttrapport.*

Heum, Ingar (2010a) «Fordeling av velferdstjenester», i Hernes, Thorgeir, Heum, Ingar og Haavorsen, Paal (red.) *Arbeidsinkludering. Om det nye politikk- og praksisfeltet i velferds-Norge.* Oslo: Gyldendal Akademisk.

Heum, Ingar (2010b) «Brukerrettet arbeidsmetodikk i NAV», i Hernes, Thorgeir, Heum, Ingar og Haavorsen, Paal (red.) *Arbeidsinkludering. Om det nye politikk- og praksisfeltet i velferds-Norge.* Oslo: Gyldendal Akademisk.

Hernes, Thorgeir, Ingar Heum, Paal Halvorsen (2010) *Arbeidsinkludering. Om det nye politikk- og praksisfeltet i velferds-Norge.* Oslo: Gyldendal Akademisk.

NAV (2011) *Egenvurdering og arbeidsevne- vurdering – hva mener brukerne?* NAV-rapport 2011. Oslo: Arbeids- og velferdsdirektoratet.

NAV (2013) *Ressursundersøkelse ved NAV-kontorene. Rapport fra arbeidsgruppe.* Oslo: Arbeids- og velferdsdirektoratet.

NAV (2014a) *Statistikknnotat – Nedsatt arbeidsevne,* juni 2014. Oslo: Arbeids- og velferdsdirektoratet

NAV (2014b) *Oppfølging av ressursundersøkelsen – forslag til tiltak. Versjon 1.0,* 12. juni 2014. Oslo: Arbeids- og velferdsdirektoratet.

NTNU (2011) Pedersen, Heidi, Ann Kristin Alseth, Anne Wullum Aasback, Jan Ove Nyland og Edgar Marthinsen. *Arbeidsevnevurderingen i NAV- Brukerorientert prosess eller ren prosedyre.* NTNU Samfunnsforskning AS. Trondheim: NTNU-trykk.

Proba (2011) *Arbeidsevnevurdering i NAV. Evalueringssrapport.* Proba-rapport 2011–06. Oslo: Proba.

Proba (2012) *Evaluering av arbeidsevnevurdering i NAV.* Oppfølgingsundersøkelse 2012. Proba-rapport 2012–10. Oslo: Proba.

Riksrevisjonen (2014) *Riksrevisjonens undersøkelse av NAVs arbeidsrettede oppfølging av personer med nedsatt arbeidsevne.* Dokument 3:10 (2013–2014). Oslo: Fagbokforlaget.

Stortingsdokumenter

St.meld. nr. 9 (2006–2007) *Arbeid, velferd og inkludering.* Oslo: Arbeids- og inkluderingsdepartementet.

St.prp. nr. 46 (2004–2005) *Ny arbeids- og velferdsforvaltning.* Oslo: Arbeids- og sosialdepartementet.

Retningslinjer, instruksjer, rundskriv

«Ressursprofil og arbeidsevnevurdering». Hentet fra NAVs interne nettsider 31.03.2014.

Retningslinjer for oppfølgingsvedtak i NAV. Utarbeidet av Arbeids- og velferdsdirektoratet 2010, revidert mars 2012. Hentet fra Navs interne nettsider 01.10.2014.

Standard for arbeidsrettet brukermedvirkning. Versjon 4.0 / november 2013. Hentet fra NAVs interne nettsider 31.03.2014.

Lover og lovfortolkninger

Folketrygdloven kapittel 11 – Arbeidsavklaringspenger og tilleggsstønader. Gjelder fra 01.03.2010

Folketrygdloven kapittel 12 – Uførepensjon. Sist endret 23.05.2012

Lov om arbeids- og velferdsforvaltningen (arbeids- og velferdsforvaltningsloven). § 14a. Vurdering av behov for bistand for å beholde eller skaffe seg arbeid og rett til aktivitetsplan

Rundskriv til Folketrygdloven § 11–5 Nedsatt arbeidsevne. Utarbeidet 01.03.2010 av NAV Drift og utvikling, Seksjon for Arbeid og aktivitet. Sist endret 13.02.2014