

# A'EN I ARBEIDSEVNEVURDERINGEN – PRAKSIS OG DILEMMAER

Av Heidi Nicolaisen<sup>1</sup>

## Sammendrag

NAVs markedsarbeid kritiseres for at kompetansen om yrker, arbeidsliv og ledige stillinger er for dårlig, og for at etaten har for lite kontakt med arbeidsgivere. I artikkelen undersøkes hvordan markedsarbeidet gjøres i NAVs arbeidsevne vurderinger, som er en sentral metodikk for å kartlegge brukeres begrensninger og muligheter på arbeidsmarkedet, rett til ytelser og planlegge videre oppfølging. Kompetanse om hva som kreves i ulike yrker er avgjørende for at NAV-veilederne skal kunne gjøre gode arbeidsevne vurderinger. Artikkelen bygger på kvalitative intervjuer og en spørreundersøkelse.

Veilederne opplever de eksisterende støtteverktøyene som utilstrekkelige, og lager derfor egne klipparkiv basert på ulike kilder på nettet, yrkeskataloger laget i enkeltfylker og beskrivelser fra kollegaer og brukere. Arbeidsgivere brukes lite som kilde. Den konkrete kunnskapen NAV-veilederne trenger om yrker og arbeidsmarked kommer altså i stor grad «nedenfra», og kollegaveiledning er vanligste form for opplæring.

Legeerklæringen er et viktig grunnlagsdokument, men legens vurdering av funksjonsevne og arbeidsevne er ofte ikke grundig nok til å være nyttig når NAV-veilederen skal vurdere om bruker kan stå i et yrke. Mange leger er usikre på hvilken informasjon NAV ønsker, og beskriver funksjonsevne og arbeidsevne kun opp mot det yrket bruker har.

Når det gjelder rett til arbeidsavklaringspenger, er det ulik praksis knyttet til vilkåret om at arbeidsevnen skal være nedsatt for ethvert yrke. Flere veiledere synes det er vanskelig å kreve at en som ikke lenger kan stå i yrket sitt skal ta en hvilken som helst type jobb fremfor å motta arbeidsavklaringspenger.

Det ser videre ut til at NAV er «best på» yrker som krever lav utdanning og har mest kontakt med et fåtall bransjer der lave krav til formalkompetanse er et fellestrekk. Dette reduserer trolig kvaliteten på arbeidsevne vurderinger for brukere som tilhører yrkesgrupper med større krav til utdanning.

.....  
<sup>1</sup> Ivar Andreas Åsland Lima takkes for arbeid med spørreundersøkelsen og for nyttige innspill i skriveprosessen.

## INNLEDNING

«A'en må tilbake i NAV». Det var hovedkonklusjonen fra Ekspertgruppen som la frem sin gjennomgang av NAV våren 2015 (Ekspertgruppen 2015)<sup>2</sup>. For å nå målet om flere i arbeid, mener gruppen at kunnskapen om – og kontakten med – arbeidsmarkedet må bli bedre. God kunnskap om arbeidsmarked og yrker er avgjørende i alle faser av brukeropfølgingen, og ikke minst i forbindelse med at veilederne gjør en arbeidsevnevurdering. Arbeidsevnevurderingen er en sentral metodikk i NAV, som blant annet brukes til å kartlegge den enkelte brukers begrensninger og muligheter på arbeidsmarkedet. Om lag to tredjedeler av alle arbeidsevnevurderinger gjøres for brukere som har gått ut sykepengeperioden på ett år. Disse søker som regel arbeidsavklaringspenger, der vilkåret for innvilgelse er at arbeidsevnen er nedsatt med minst 50 prosent på grunn av sykdom eller skade. Men arbeidsevnevurdering gjøres også for andre grupper, for eksempel de som søker uføretrygd, om opptak til Kvalifiseringsprogram, eller for de som er arbeidssøkere, men har behov for mer omfattende bistand fra NAV.

Arbeidsevnevurdering hviler på et «relasjonelt perspektiv på arbeidsevne» (Arbeids- og velferdsdirektoratet 2012), noe som betyr at brukers arbeidsevne skal ses i relasjon til de krav og forventninger som finnes i arbeidslivet. Det er en prosess der NAV-veilederne skal sammenfatte og vurdere informasjon fra bruker selv, fra lege og fra andre aktører dersom det er relevant. Resultatet skal være – når det gjelder arbeid – en beskrivelse av brukers muligheter på det lokale, regionale og nasjonale arbeidsmarkedet. Veileder skal sette et hovedmål for oppfølgingen som kan være å beholde arbeid, skaffe arbeid eller å øke deltakelse. Hvis hovedmålet er å skaffe arbeid, skal det gjøres en vurdering av hva som kan være et passende nytt yrke, gitt brukers forutsetninger. Samtidig skal veileder avgjøre personens behov for bistand fra NAV og konkludere med om arbeidsevnen er nedsatt eller ikke. Hvis arbeidsevnen er nedsatt, gjøres det et eget vedtak (§14a-vedtak) der innsatsgruppen settes til «spesielt

tilpasset». Et slikt vedtak åpner for bruk av flere ulike tiltak og ytelser.

Flertallet av brukerne som får en arbeidsevnevurdering har søkt om arbeidsavklaringspenger. I loven<sup>3</sup> gjelder et medisinsk vilkår om nedsatt arbeidsevne. Sykdom, funksjonsevne og arbeidsevne må beskrives av en lege, men det er NAVs saksbehandlere som til syvende og sist skal vurdere om arbeidsevnen er nedsatt. Saksbehandleren skal da vurdere om søkeren med sin funksjonsevne er i stand til å være i arbeid. Sistnevnte vurdering krever kunnskap om hvilke krav til funksjonsevne som gjelder for ulike yrker. I slike tilfeller kan beskrivelsen av arbeidsmuligheter hevdes å være en test av lovens vilkår om arbeidsevnen er midlertidig nedsatt for «ethvert yrke» på grunn av sykdom eller skade.

Arbeidsevnevurderingen har vært evaluert flere ganger siden den ble obligatorisk i 2010. Den er kritisert for at beskrivelser av sykdom dominerer, og for at vurdering av arbeidsmuligheter kommer i bakgrunn (Berg m.fl. 2011, 2012, Pedersen m. fl. 2012). Dersom veileder er for positiv i sin vurdering av muligheter for arbeid, risikerer de at bruker ikke blir innvilget en ytelse (Mandal m.fl. 2015:307). Flere evalueringer (se for

.....

<sup>3</sup> Folketrygdlovens § 11-5 Nedsatt arbeidsevne

### Markedskunnskap og markedsarbeid

Det er flere markedsbegreper i NAV som er relevant i forbindelse med arbeidsevnevurderingen. «Markedskunnskap» er definert som kunnskap om arbeidsmarkedet, yrke, bransjer og virksomheter og dessuten om prosesser for arbeidsformidling, inkludering, utstøting og tilrettelegging på arbeidsplassen. «Markedsarbeid» er definert som alle aktiviteter knyttet til NAVs samhandling med virksomheter og bedrifter, uavhengig av om formålet er å bistå arbeidssøkere, arbeidstakere eller arbeidsgivere. Markedsarbeid betegner primært aktiviteter rettet mot arbeidslivet, men det henger tett sammen med «markedskunnskap» og begge begreper anvendes i forbindelse oppfølging av bruker, der arbeidsevnevurdering inngår.

Kilde: «Markedsbegreper i NAV. Definisjon og beskrivelse av sentrale begreper i markedsarbeid i NAV». Interne retningslinjer.

.....  
<sup>2</sup> I denne artikkelen vil bruke «Ekspertgruppen» når vi refererer til gjennomgangen av NAV. For fullstendig referanse, se oversikt over referanser.

## Data og metode

Undersøkelsen er basert på a) en spørreskjemaundersøkelse og b) en kvalitativ intervjuundersøkelse.

**Spørreskjemaundersøkelsen:** I samarbeid med SINTEF gjorde Arbeids- og velferdsdirektoratet en spørreundersøkelse rettet mot NAV-veiledere, der tema var arbeidsavklaringspenger (AAP) og arbeidsevnevurderinger (AEV). SINTEF trakk 5000 e-postadresser tilfeldig fra en opprinnelig liste med 10 214 NAV-veiledere. Kontorledere, andre ledere, samt alle med permisjon eller annet fravær var tatt ut av den opprinnelige listen. Statsansatte hadde dobbelt så stor sannsynlighet for å bli trukket ut som kommunalt ansatte, da de i større grad jobber med AEV og AAP. Totalt svarte 3 010 NAV-veiledere på to innledende sorterings-spørsmål, og av disse var 1 768 aktuelle for undersøkelsen. 190 av disse svarte kun på noen få spørsmål og regnes derfor som frafall. Vi endte til slutt opp med 1 490 svar på spørsmålene om AEV og 1 132 svar på spørsmålene om AAP. Direktoratet har kun tilgang på en anonymisert datafil der det ikke er mulig å identifisere enkeltpersoner.

	Antall	Prosent
Svart på AEV og AAP	1044	66,2
Kun svart på AEV	446	28,3
Kun svart på AAP	88	5,6
Aktuelle for undersøkelsen	1768	
Frafall	190	
Fullførte besvarelser	1578	100,0

**Intervju-undersøkelsen** er gjennomført som en caseundersøkelse, der poenget er å relatere erfaringene fra ulike aktører til hverandre og til andre forhold i den samme konteksten (Mjøset 2009). Ved 5 NAV-kontor er det gjennomført totalt 65 kvalitative intervjuer med alle aktører som er involvert i AEV: Brukere (18), NAV-veiledere (24), fastleger(6), kontorledere (6), NAVs rådgivende overleger (5) og «besluttere» som jobber med kvalitetssikring av arbeidsevnevurderinger knyttet til uføretrygd (6).

De fem kontorene har ulik størrelse, grad av urbanitet og er geografisk spredd. Vi operasjonaliserte kontorstørrelse i tråd med Berg m.fl. (2011), der store kontor har minst 40 ansatte, mellomstore 10–39 og små under 10. Intervjuede brukere og veiledere representerer ulike aldersgrupper og ulike trykdeordninger som er involvert i AEV-prosessen. Intervjuene ble gjennomført ansikt til ansikt, bortsett fra 10 intervjuer som ble gjort over telefon. Intervjuene med fastleger, rådgivende leger og brukere varte i 20–40 minutter, mens intervjuene med veiledere, besluttere og kontorledere varte i 50–70 minutter. Vi brukte en semi-strukturert intervjuguide med faste spørsmål og åpne svar. Fastlegeintervjuene ble tatt opp på lydband og transkribert, mens vi noterte underveis i de andre intervjuene og transkriberte umiddelbart etterpå. Intervjumaterialet er kodet og systematisert ved hjelp av tekstanalyseprogrammet NVIVO.

eksempel Riksrevisjonen 2014) fremhever at veilederne manglende kunnskap om arbeidslivet er en viktig årsak til at mulighetene på arbeidsmarkedet er for dårlig beskrevet. Galaasen og Lima (2014:62) påpeker at kvalitetsproblemene også må sees i lys av at veilederne mangler gode eksempler og klare retningslinjer i sitt arbeid. Det kan se ut til at markedskompetanse er høyere prioritert nå enn det var i den hektiske fasen rett etter at NAV-reformen ble iverksatt. Med markedskompetanse mener vi kunnskap om blant annet arbeidsmarkedet, yrke, bransjer og virksomheter (se faktaramme). Dette kommer blant annet til uttrykk i dedikerte stillinger til markedsarbeid, møteplasser for kunnskapsdeling mellom NAV-medarbeidere og flere møter med arbeidsgivere og bedriftsrepresentanter (Mamelund og Widding 2014:viii).

Selv om det er etablert kunnskap at arbeidsevnevurderingene er mangelfulle når det gjelder å beskrive muligheter i arbeidslivet, har vi lite detaljert og oppdatert informasjon om hvordan veilederne faktisk går frem når de skal lage slike vurderinger og hvilke dilemmaer de møter på. Denne artikkelen skal handle om nettopp dette: Hvordan jobber veilederne med å vurdere hvilke yrker og arbeidsplasser som kan være aktuelle for en bruker? Hvilke støtteverktøy bruker de i disse vurderingene og hvilke av disse verktøyene vurderes som relevante? Hvordan, og i hvilken grad, kan veilederne nyttiggjøre seg legens beskrivelser av brukers sykdom, funksjonsevne og arbeidsevne? Hvordan går veilederne frem for å avgjøre om bruker har nedsatt arbeidsevne? I hvilken grad mener veilederne selv at NAV praktiserer hensynet til geografisk og yrkesmessig mobilitet i arbeidsevnevurderingene?

Ekspertgruppen (2015:16) påpeker at «god arbeidsmarkedskompetanse utvikles i møte med arbeidsgivere, primært på arbeidsplassen». Fordi kontakt med arbeidsgiverantasåskapebedre arbeidslivskompetanse, er det viktig å undersøke hva som kjennetegner kontakten veilederne har med arbeidsgivere i sitt nær-område. Er det for eksempel noen typer yrker og bransjer veilederne har mer kontakt med enn andre? Er det utviklet organisatoriske strukturer som gjør at arbeidsmarkedsspecialistene overfører sin kompetanse til de andre veilederne ved samme kontor – og i hvilken grad kommer dette til nytte i arbeidsevnevurderingene?

## Yrkeskunnskap

Beskrivelse av yrkenes krav til funksjonsevne er sentralt både for vilkårsvurdering og når en skal bestemme mål for oppfølgingen. Kunnskap om hva som kreves i ulike yrker er avgjørende for at NAV-veilederne skal kunne foreta en reell vurdering av om arbeidsevnen er nedsatt. Dette er også viktig for å kunne bistå brukere til å komme i arbeid, enten det er snakk om brukere som av helsemessige grunner ikke lenger kan stå i yrket sitt, eller de som har lite eller ingen arbeidserfaring. Yrkenes krav til formell kompetanse, ferdigheter og personlige egenskaper er også relevante faktorer for å finne et passende yrke. Ekspertgruppen (2015:156) anbefaler dessuten at NAV fremover legger mer vekt på beskrive ikke bare tekniske ferdigheter, men også «generiske» og «myke» ferdigheter, slik at man bedre får frem arbeidssøkers fulle potensial. I flere EU-land har den offentlige arbeidsformidlingen beveget seg i den retningen. I dette avsnittet vil vi beskrive og drøfte de kildene veilederne bruker når de skal vurdere arbeidsevnen og identifisere aktuelle yrker. Aktuelle kilder til kunnskap om hvilke yrker som passer for brukere er formelle og uformelle støtteverktøy, brukernes beskrivelser, informasjon fra tidligere eller aktuelle arbeidsgivere og legeerklæringen.

### De mest brukte kildene

Arbeids- og velferdsdirektoratet har utviklet flere elektroniske verktøy som på ulike måter kan bidra inn i arbeidet med å lage yrkesbeskrivelser i arbeidsevnevurderingen. Eksempler er «Markedsveilederen», «Veiledningsplattformen» og «Standard for arbeidsrettet brukeroppfølgning». Sistnevnte viser til flere

internettsider der yrkesbeskrivelser finnes. Videre er saksbehandlingsverktøyet «ARENA» koblet til yrkesklassifiseringen STYRK, som lages av Statistisk sentralbyrå og inneholder eksempler på arbeidsoppgaver for flere tusen yrker. Intervjuundersøkelsen viser at det i arbeidsevnevurderingen er vanlig å beskrive 2–3 aktuelle yrker, gjerne det yrket brukeren har eller ønsker seg, og noen yrker som likner disse. Det å beskrive 2–3 yrker er en norm som trolig har vokst frem med direktoratets kvalitetsarbeid og med beslutterordningen. Sistnevnte er en egen ordning for kvalitetssikring av alle arbeidsevnevurderinger som skrives for brukere som skal søke uføretrygd.

Vi spurte veilederne om de selv opplever å ha nok kunnskap om det som «kreves i ulike yrker til å vurdere den enkeltes muligheter på arbeidsmarkedet». Flertallet, 60 prosent, svarer «både og» på dette spørsmålet, mens 22 prosent opplever at de har god nok kunnskap og 13 prosent sier at de ikke har det. I figur 1 viser vi hvilke kilder veilederne oftest benytter.

Vi ser at veilederne i størst grad gjenbraker beskrivelser de selv har laget. I de kvalitative intervjuene var det også mange som bekreftet at de foretrekker å bruke sine egne «klipparkiv» som ofte utvikles i samarbeid med kollegaer ved samme NAV-kontor. I intervjuene kom det dessuten frem at det er vanlig å bruke et oppslagsverk som er utviklet i enkelte fylker. Denne typen oppslagsverk var ikke et svaralternativ i spørreskjemaet vi sendte ut, så vi kjenner derfor ikke det totale omfanget av bruken. I intervjuene oppga imidlertid NAV-veiledere i tre ulike fylker at de brukte oppslagsverket som er utviklet på fylkesnivå i Buskerud. Dette oppslagsverket inneholder mer enn 300 yrker. Sammenliknet med STYRK er langt færre yrker beskrevet, men for mange av yrkene gis det fyldigere beskrivelser av krav til funksjonsevne og personlige egenskaper. Det at veilederne utvikler egne «klipparkiv» og foretrekker disse eller oppslagsverk utviklet av enkeltfylker, kan tyde på at støtteverktøyene som er utviklet sentralt ikke fyller behovet for kunnskap om yrker knyttet til arbeidsevnevurderingen. STYRK er mye brukt og det kan nok dels forklares av at denne yrkeskatalogen er koblet til ARENA.

I nesten alle intervjuene går det igjen at arbeidsmarkeds- og yrkesbeskrivelsene er det området det «klippes og limes» aller mest. Dette bryter mot normen om at vurderingen av om et yrke passer, bør være mest mulig tilpasset den enkelte brukers spesifikke muligheter og begrensninger.

*«Det føles som en maraton i å nevne flest yrker. Vi har kanskje dårlig arbeidsmarkedskunnskap, men ikke så dårlig som vi tror. Vi ser jo hvor det er ledige stillinger og vet hva som kreves av utdanning, kompetanse og helse. Men isteden blir det hentet fra STYRK, noe fra «vilbli.no» og er en salig blanding. Den enkelte veileder lager seg klipparkiv og limer inn og glemmer at det skal ha relevans til den spesielle brukeren»* (Veileder/beslutter ved stort kontor i Nord-Norge).

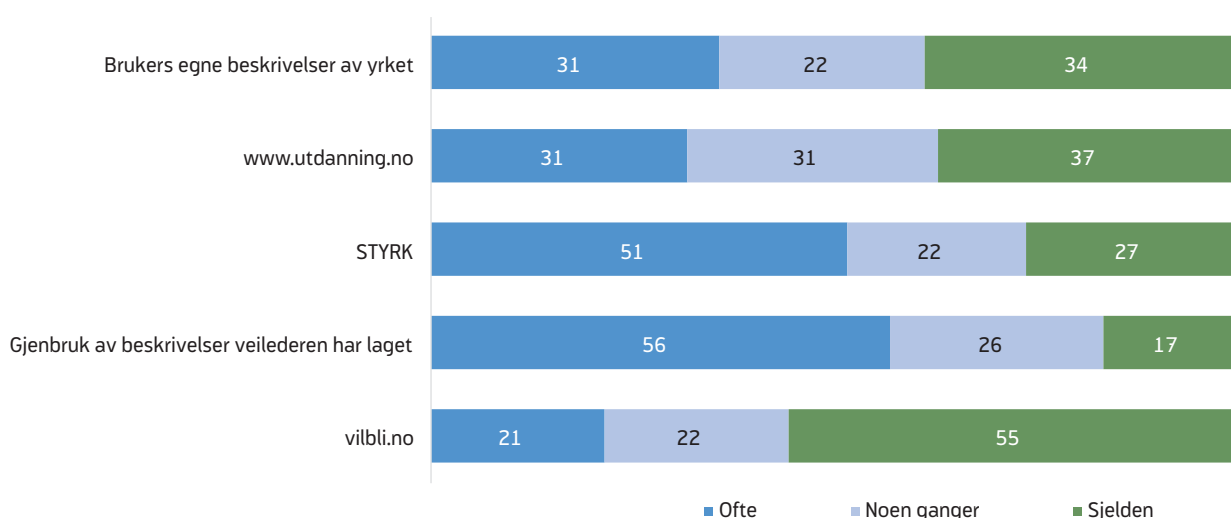
Noen mener «klipp og lim»-metoden er uproblematisk, mens andre peker på at metoden gir unødvendig mange yrkesbeskrivelser som er for generelle til å være et verktøy for å hjelpe den enkelte bruker over mot arbeid. Det pekes blant annet på at man ikke kan vurdere om et yrke er aktuelt på noen god måte dersom man ikke vurderer kravene i yrket opp mot de spesifikke helseutfordringer, kvalifikasjoner, interesser og egenskaper den aktuelle brukeren har. Flere veiledere påpeker dessuten at det å lage individuelt til-

passede beskrivelser er viktigst når bruker er reell arbeidssøker. Blant reelle arbeidssøkere finner vi både brukere med og uten nedsatt arbeidsevne. Inntil nylig har det vært et krav om å lage like grundige yrkes- og arbeidsbeskrivelser for alle. Nå er det imidlertid åpnet for å lage en forenklet arbeidsevnevurdering for noen brukere som søker om arbeidsavklaringspenger. Det gjelder for de som har en arbeidsgiver og hvis «NAV-kontoret mener det er klart at bruker kan vende tilbake til nåværende arbeidsgiver etter behandling eller tiltak».

### Bruker og arbeidsgiver som kilder

Mange av veilederne mener at det er fra brukerne selv de ofte får de mest spesifikke beskrivelsene av hva et yrke, eller en jobb, dreier seg om. Det gjelder da særlig yrket som brukeren har eller har hatt. Spørreundersøkelsen viser at halvparten av veilederne ofte, eller av og til, anvender informasjon om yrker som kommer fra bruker når de skriver arbeidsevnevurderingen. Bruker er imidlertid ikke alltid en god kilde. I en tidligere artikkel om brukermedvirkning påpekes det at det kan være vanskelig for veilederne å få til en fri og åpen samtale med bruker om muligheter i arbeidslivet, hvis bruker er mest opptatt av å fylle vilkårene for en ytelse (Nicolaisen og Lima 2015:43).

**Figur 1.** «Tenk på arbeidsevnevurderinger du har skrevet de siste 12 måneder: Hvor ofte brukte du følgende støttetekster/støtteverktøy til å vurdere krav i ulike yrker?» N=1 366. Prosent



Kilde: Sintef og NAV



Arbeidsgiver ser ut til å være en lite brukt kilde til yrkesbeskrivelser. Kun én av de intervjuede veilederne har tatt kontakt med aktuelle arbeidsgivere i sin jakt for å finne ut hvilke yrke som kan passe for en bruker. Denne veilederen har langt mer tid til oppfølging av den enkelte enn det som er vanlig, da hun jobber med brukere i kvalifiseringsprogrammet. Når det er sagt, er neppe tid og arbeidsbelastning eneste forklaring på at veilederne sjelden kontakter arbeidsgiver. Intervju-materialet gir inntrykk av at dette i liten grad står på listen over hvilke kilder veileder bruker.

*«Det er nok ikke vanlig generelt å jobbe slik mot arbeidsgivere som jeg har gjort..(...) Jeg ringte til masse arbeidsgivere innen transport for å finne ut hvor man kan jobbe hvis man har bare klasse B-fører-kort»* (Veileder ved stort kontor i Nord-Norge)

Sitatene under illustrerer på litt ulike måter hvordan informasjonen fra brukere og arbeidsgivere kommer til nytte. En av de intervjuede har også jobbet med oppfølging av sykemeldte og påpeker at det gir mye kunnskap om arbeidslivet.

*«Jeg pleier å spørre bruker hvilke arbeidsoppgaver de hadde. Det er mer relevant enn standardtekster, for de er veldig generelle. (...) I oppfølging av sykemeldte har man dialogmøter med arbeidsgiver og man lærer om bransjer da også. SYFO<sup>4</sup> er kompetanse-givende»* (Veileder ved stort kontor i Oslo)

Sitatet under er fra en bruker og viser hvilke problemer bruker kan oppleve når veileder ikke har nok kunnskap om trekk ved ulike yrker.

*«Det var vanskelig å forklare turnus. Min veileder trodde ønsketurnus var [det samme som] tilrettelagt arbeid. Hun skjønnte ikke at det var like mange kvelder og helger. Det er kanskje vanskelig å forstå hvordan et stort sykehussystem fungerer når man er utenfor, hvilke muligheter og begrensninger man har»* (Bruker ved mellomstort kontor i Sør-Norge).

## Legeerklæringen – svake funksjonsevnebeskrivelser

Når brukere søker om arbeidsavklaringspenger eller uføretrygd skal det alltid innhentes en legeerklæring. Legene skal oppgi en medisinsk diagnose og vurdere brukerens funksjonsevne og arbeidsevne. Funksjonsevne har på den ene siden en snever betydning som viser til brukerens fysiske og mentale funksjoner. Men funksjonsevne kan også ha en svært bred betydning, hvor den fanger opp brukerens evne til å fungere på en rekke ulike arenaer, herunder i arbeidslivet (NAV og Sosial og helsedirektoratet 2007:6). I forbindelse med arbeidsevnevurdering, kan en god beskrivelse av funksjonsevne fungere som en forbindelse mellom diagnose og arbeidsevne og er viktig når NAV-veilederen skal vurdere om brukeren kan greie å stå i konkrete yrker og jobber. Veilederne opplever at legeerklæringen<sup>5</sup> gir dem mye informasjon om sykdom og diagnose, men at det er svakere beskrevet hvordan sykdom påvirker funksjonsevne og arbeidsevne.

Tidligere er det vist at legene er i villrede om hvordan funksjonsevne skal måles og beskrives, og hva som skal inngå i en systematisk beskrivelse, når de skal uttale seg om pasienters evne til å mestre krav i arbeidslivet (Brage m.fl. 2004:2572). Våre informanter sier at funksjonsevnevurderingen har blitt noe bedre over tid, men at mange leger fortsatt er usikre på hva som skal stå der: Skal funksjonsevne beskrives generelt, eller relateres til det yrket som bruker har, eller ønsker å skaffe seg? I praksis blandes funksjonsevnevurdering og arbeidsevnevurdering ofte sammen i legeerklæringene. Og begge skrives gjerne opp mot det yrket bruker har, eller har hatt, i stedet for å gi bredere informasjon om hvilke yrker og arbeidsoppgaver som kan være aktuelle ut fra brukers forutsetninger. De kvalitative intervjuene med NAVs rådgivende overleger, veiledere og besluttere tyder på at den vanligste formuleringen i boksen for funksjonsevne i legeerklæringen er «bruker kan ikke løfte tungt». Det er ofte utilstrekkelig som grunnlag for å

.....  
<sup>5</sup> I forbindelse med arbeidsevnevurdering er det skjemaet «Legeerklæring ved arbeidsuførhet» som vanligvis brukes. Dette er et annet skjema enn det legene bruker ved sykemelding. Legene kan også velge å skrive sin erklæring i fritekst.

.....  
<sup>4</sup> SYFO er en forkortelse som står for sykefraværsoppfølging.

vurdere om et yrke egner seg, gitt brukers begrensninger. Blant de intervjuede fastleger, NAV-veiledere og rådgivende overleger, spriker oppfatningene av hva legene bør uttale seg om når det gjelder funksjons- og arbeidsevnevurderinger. Flere mener at de to vurderingene bør skilles strengere, ved at legene bør gjøre funksjonsevnevurdering og at NAV alene bør vurdere arbeidsevnen, mens andre ikke ønsker et slikt skille. I dagens legeerklæringsskjema bes legene vurdere begge deler. En av de intervjuede rådgivende overlegene har gått så langt at han anbefaler «sine» fastleger å skrive grundige funksjonsevnevurderinger, men ikke fylle ut legeerklæringens felt for arbeidsevnevurdering. Dette er et eksempel på at ulike praksiser vokser frem når forventningene oppfattes som uklare.

Sitatene under illustrerer noen av de mest typiske erfaringene med fastlegenes bidrag til funksjons- og arbeidsevnevurderingen i Norge. Det er tydelig at dette er utfordrende for legene – både fordi de synes det er uklart hvilken informasjon NAV ønsker fra dem i legeerklæringen og fordi det er vanskelig å ha oversikt over krav i alle yrker.

*«Fastlegen kan ta stilling til noen funksjoner, men arbeidsevne har de ikke forutsetningen til å vurdere. Det er ikke så lett å vurdere funksjoner og hva som er nødvendig av funksjoner i alle slags yrker heller. En kollega i [navn på kommune] hadde sykemeldet ansatte som jobbet på et vaskeri gjennom mange år fordi det var tungt arbeid. Så kom han på bedriftsbesøk og så at de styrte hele prosessen med en joystick. Det var ingen tunge løft»* (Rådgivende overlege i Nord-Norge).

*«Ofte står det at bruker ikke kan jobbe, men hvordan helsen påvirker arbeidsmuligheter står det lite om. Og det er det vi skal vurdere»* (Leder ved NAV-kontor i Oslo).

*«Funksjonsevne er generelt et litt diffust og abstrakt begrep. Så når jeg diskuterer dette med fastleger så sier jeg: Hva er det vedkommende ikke kan gjøre? Så sier de: Å, er det det dere mener, men hvorfor spør dere ikke heller om det da?»* (Rådgivende overlege i Sør-Norge).

## Funksjonsevnebeskrivelser i Sverige

I Sverige er det utarbeidet et felles kunnskapsgrunnlag som beskriver krav til funksjonsevne for ulike yrkesgrupper. Kunnskapsgrunnlaget ble laget i forbindelse med utviklingen av en ny metodikk for vurdering av arbeidsevnen ved sykefravær som passerer 180 dager, den såkalte «aktivitetsförmåga utredningen (AFU)». På dette tidspunktet skal arbeidsevnen til de sykmeldte vurderes opp mot ethvert yrke på arbeidsmarkedet.

Hovedmålene med AFU var å bidra til økt rettssikkerhet, likebehandling og brukermedvirkning i saksbehandlingen (Försäkringskassan 2013a:6).

Begrunnelsen for å utvikle dette kunnskapsgrunnlaget var at man ønsket en likere praksis enn det man hadde da den enkelte saksbehandler selv sto for vurderingen: «Försäkringskassans handläggare har tidigare i princip varit hänvisade till sin egen privata bild av vilka yrkesgrupper arbetsmarknaden omfattar och vilka krav på medicinskt relaterade förmågor dessa yrkesgrupper ställer» (Försäkringskassan, 2013a, s. 3). Kunnskapsgrunnlaget er utviklet på grunnlag av omfattende data fra det amerikanske arbeidsdepartementet og i samarbeid med den svenske arbeidsformidlingen, arbeidsmedisinske institutt og bedriftsleger (Försäkringskassan 2013a, s. 13). Her beskrives krav til funksjonsevne i åtte funksjonskategorier for 40 yrkesgrupper (nivå 3 i STYRK). En forenklet versjon av den internasjonale standarden «International Classification of Function» (ICF) ligger til grunn funksjonskategoriene. I legeerklæringene som utarbeides til AFU benyttes de samme funksjonskategoriene, noe som gjør det enkelt for saksbehandleren å se legeerklæringen i sammenheng med kunnskapsgrunnlaget.

Evalueringer av den nye metodikken viser at kvaliteten på beslutningsgrunnlaget i saksbehandlingen har økt betydelig sammenlignet med tidligere metodikk (Försäkringskassan 2013a:15). Noe liknende ble utviklet i Norge på initiativ av overleger tilknyttet Rikstrygdeverket (se Brage m.fl. 2004), men vår undersøkelse tyder på at dette ikke er kjent og ikke blir brukt.

## Mobilitet – geografisk og yrkesmessig

I arbeidsevnevurderingen skal veilederne peke på hvilke yrker og bransjer som er aktuelle og vurdere hvilke jobbmuligheter som finnes lokalt, regionalt og nasjonalt. Sjansen for å få jobb kan øke dersom brukeren kan flytte til et annet sted, eller bytte yrke eller bransje. Hvilke krav det er til geografisk og yrkesmessig mobilitet varierer for ulike ytelser. Hvordan kravene etterleves varierer også. I dette avsnittet vil vi beskrive hvilke praksiser og dilemmaer veilederne møter når de skal vurdere aktuelle yrker og jobber for

de som søker om, eller mottar, arbeidsavklaringspenger. Generelt er det slik at de som mottar arbeidsavklaringspenger skiller seg ut ved å være mindre villige til å flytte eller bytte stilling, sektor eller bransje enn gjennomsnittet av brukerne. De er også mindre villige til å ta et yrke de er overkvalifisert til (26 prosent er villige) enn gjennomsnittet (32 prosent er villige) (Mamelund og Widding 2014:99).

Vår spørreundersøkelse blant NAV-veiledere viser at flertallet tror det ligger et potensiale for å få flere over i arbeid dersom kravet til geografisk og yrkesmessig mobilitet praktiseres mer.

De kvalitative intervjuene bekreftet inntrykket av at geografisk mobilitet praktiseres lite og at veilederne synes det er vanskelig å foreslå for brukerne at de bør flytte for å bedre mulighetene til å få en jobb. Dette gjaldt også i møte med unge brukere som ikke har egen familie. Veilederne sier de vurderer arbeidsmarkedet innenfor regionen, og sjelden hele landet, når de skal beskrive aktuelle jobber og yrker.

Når det gjelder yrkesmessig mobilitet tyder vårt materiale på at det ikke er noen entydig praksis. Retningslinjene for arbeidsavklaringspenger er at bruker må være villig til å ta ethvert arbeid som han eller hun er

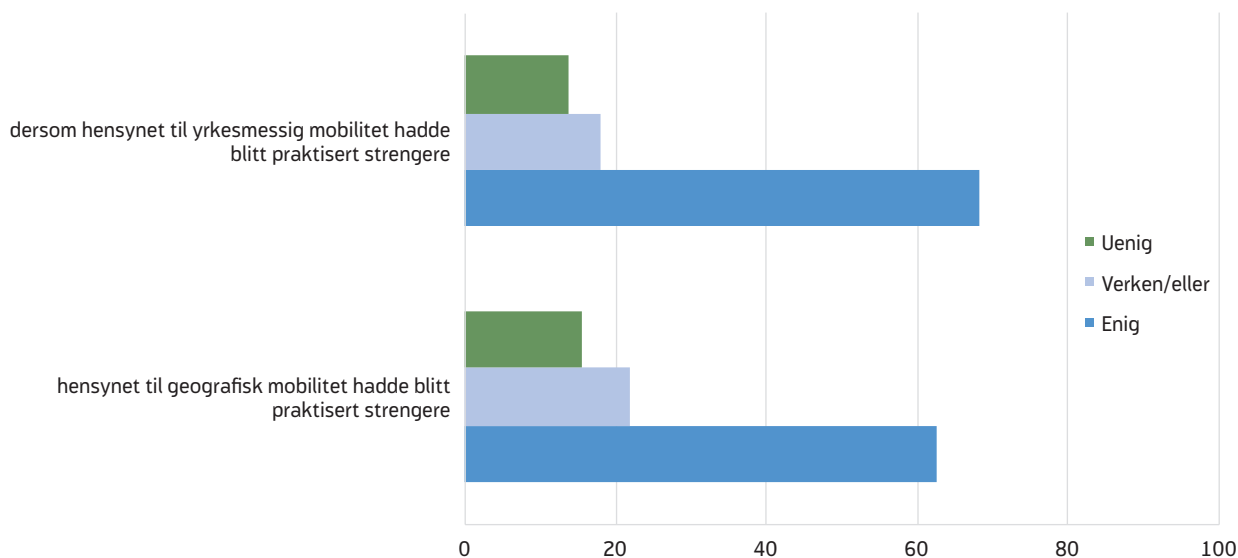
i stand til å utføre ut fra sine helsemessige begrensninger. Dette betyr imidlertid ikke at alle brukere skal vurderes opp mot hele arbeidsmarkedet fra første stund<sup>6</sup>.

Sitatet under illustrerer at veilederne synes det kan være problematisk å vurdere arbeidsevnen opp mot ethvert yrke, eller enhver jobb, når man er stilt overfor en bruker som ikke lenger kan fortsette i eget yrke. Noen ser det som urimelig strengt og velger å ikke praktisere det og skriver da arbeidsevnevurderingen annerledes enn de ellers ville gjort. Ifølge informanten er det ulik praksis knyttet til dette:

*«En bruker kan ha nedsatt arbeidsevne ut fra spesielle typer jobber, men ikke ut fra alle jobber. Det kan påvirke hvordan vi skriver arbeidsevnevurderingen – at vi setter spesielt tilpasset innsats i stedet for situasjonsbestemt. De fyller ikke vilkår til AAP hvis de er for eksempel snekkere og håndverkere som har vondt i kneet eller noe sånt. Da skal vi be dem søke annen jobb heller enn å søke AAP. Det praktiseres ikke helt likt overalt. Det er ikke bare-bare for en snekker å finne noe annet, men man kan ta jobb i telefonsalg*

<sup>6</sup> Rundskriv om Folketrygdloven § 11-5 Nedsatt arbeidsevne: Tilgjengelig på: Rundskriv: <https://www.nav.no/rettskildene-intern/Rundskriv/%C2%A7+11-5+Nedsatt+arbeidsevne.232189.cms>

**Figur 2.** «En større andel AAP-mottakere kunne hatt overgang til arbeid dersom...» N=1058. Prosent



Kilde: Sintef og NAV



*hvis man skal følge tankegangen bak innsatsbehovene i arbeidsevne vurderingen» (Veileder ved stort kontor i Oslo).*

### **Best på brukere med kort utdanning**

Vår undersøkelse viser at NAVs veiledere har best kunnskap om – og relasjoner til – den delen av arbeidslivet som krever lav utdanning. Dette kommer også til uttrykk i andre undersøkelser. For eksempel lykkes NAV i mindre grad å formidle og rekruttere til yrker som krever lang utdanning, og dette forklares gjerne med at de høykvalifiserte sjeldnere trenger NAVs hjelp til å skaffe ny jobb (Mamelund og Widding 2014: 54–55). Vår undersøkelse tyder imidlertid på at det kan være grunn til å stille spørsmål ved den etablerte oppfatningen om at høyutdanningsgruppene «klarar seg selv» når de må bytte jobb. Folk i alle utdanningsgrupper blir syke, eller arbeidsledige, og kan ha rett til en arbeidsevne vurdering. Dersom det er slik at NAV har lite kunnskap om, og kontakt med, den delen av arbeidslivet som sysselsetter personer med høy utdanning, vil det gi en dårlig kvalitet i arbeidsevne vurderingene når det gjelder yrkes- og jobbmuligheter for disse gruppene.

Blant brukerne vi intervjuet finnes det flere som har høyere utdanning, men som likevel ønsker bistand til å finne et annet yrke enn de var utdannet til. To av de intervjuede kontorlederne sier at de ved deres kontor jobber lite med de høyt utdannede og at det er et «svakt punkt». I intervjuene med veiledere fikk vi spinkle svar på spørsmålene om brukere med lang utdanning, men noen opplevde utfordringer knyttet til disse brukerne som mer «kresne», og at potensielle arbeidsgivere også var mer skeptiske:

*«De med høyere akademisk utdanning er det tyngre å få inn i arbeidslivet. Vi var i kontakt med 25–30 bedrifter for å få praksisplass for en bruker som hadde mastergrad i vannkraft» (Veileder ved stort kontor i Oslo).*

*«Kanskje de høyt utdannede har en klar og litt fastlåst mening på hva de kan og vil. Men det er egentlig mange muligheter for mange» (Beslutter ved stort kontor i Oslo).*

*«Det er vanskelig å motivere høyinntektsgrupper til aktivitet, de har en annen holdning til velferdsstaten og de mener de kan alt og ikke trenger kurs eller andre tiltak. (Veileder ved mellomstort kontor i Sør-Norge).*

Det kan se ut til at potensiell yrkesmessig mobilitet blant de med høy utdanning begrenses av både brukernes egne holdninger og av at mange NAV-veiledere og NAV-kontor har lite kunnskap om – og kontakt med – denne delen av arbeidslivet. Flere veiledere peker på at mange brukere ikke ser hvordan de kan trekke veksler på det de har lært i tidligere yrker for å skaffe seg annen jobb, og det gjelder brukere med både høy og lav utdanning. En god arbeidsevne vurdering kan bidra til å identifisere slik kompetanse.

### **Arbeidslivet – kontakt og kunnskap**

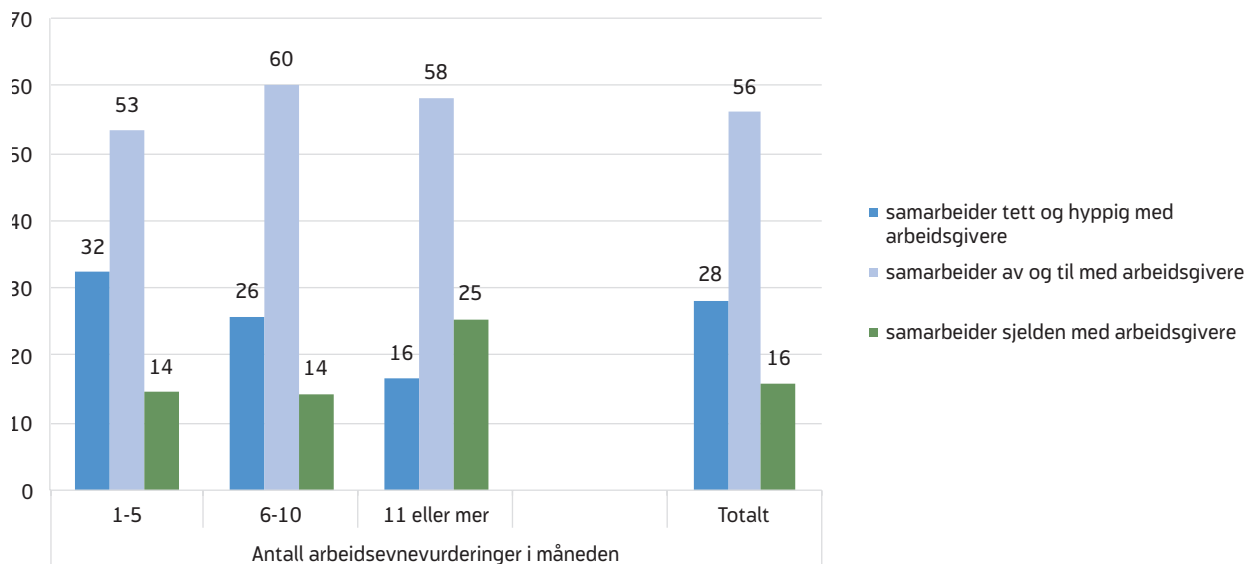
Som nevnt innledningsvis, ses kontakt med arbeidsgivere og arbeidsliv som avgjørende for å generere god nok kunnskap til å vurdere brukers yrkes- og jobbmuligheter allerede i arbeidsevne vurderingen. I dette avsnittet skal vi først beskrive hvor tett kontakt NAV-veilederne oppgir å ha med arbeidsgivere i sitt område, deretter ser vi på hvilke arbeidsgivere og bransjer NAV har mest kontakt med og drøfter årsaker til – og konsekvenser av – at kontakten er konsentrert til noen bransjer. Videre beskriver vi arbeidsmåten til spesialiserte markedskontakter og rekrutteringsteam og drøfter hvorvidt disse spesialistene bidrar inn mot kontorenes arbeidsevne vurderinger.

#### **Kontakt – hvor ofte og med hvem?**

I spørreundersøkelsen ba vi veilederne beskrive hvor hyppig de samarbeider med arbeidsgiverne i sin region.

Totalt beskriver 28 prosent av veilederne samarbeidet med arbeidsgiverne i sin region som «tett og hyppig», mens litt over halvparten rapporterer at de har slikt samarbeid av og til. Vi ser også at de veilederne som gjør flest arbeidsevne vurderinger er de som har minst samarbeid med arbeidsgivere. Fra andre undersøkelser vet vi at det å skrive arbeidsevne vurderinger oppleves som svært tidkrevende (Mandal m.fl. 2015). Det kan tenkes at kvaliteten på yrkes- og jobbeskrivelsene i arbeidsevne vurderingene

**Figur 3** Veiledernes vurdering av samarbeid med arbeidsgivere etter antall arbeidsevnevurderinger (AEV) per veileder per måned. N=1120. Prosent



Kilde: Sintef og NAV

blir skadelidende fordi veilederne som bruker mye tid på å skrive bruker lite tid på kontakt med arbeidsgivere. Samarbeidsfrekvensen varierer også ut fra veiledernes spesialisering; halvparten av de som jobber med sykepengene beskriver sin arbeidsgiverkontakt som «tett og hyppig», mens dette bare gjelder 8 prosent av dem som jobber med uføretrygd. Videre har kontorstørrelse noe å si; de som jobber ved små kontorer har tettere arbeidsgiversamarbeid enn de som jobber ved store. Dette henger trolig sammen med at små kontorer forholder seg til små og oversiktlige arbeidsmarkeder (Mamelund og Widding 2014) og at veiledere ved små kontorer har færre brukere i sine porteføljer (Langeland og Galaasen 2014). Vi har imidlertid undersøkt flere aspekter ved kontakten med arbeidsgiver i de kvalitative intervjuene, nærmere bestemt hvilke deler av arbeidslivet veilederne har kontakt med og hvordan kontakten med arbeidsgivere er organisert ved ulike NAV-kontorer.

### Konsentrert til noen bransjer

Vår undersøkelse tyder på at markedsarbeidet i NAV er konsentrert til bestemte bransjer. Bransjeperspektivet er lite berørt i forskning og utredning knyttet til NAVs arbeidslivskompetanse og markedsarbeid. Bransjer

kan være svært forskjellige når det gjelder for eksempel kompetansekrav, ansettelsesformer og krav til funksjonsevne. Derfor er det nyttig med mer kunnskap om hvilke bransjer NAV jobber mest med og hva som kjennetegner disse bransjene. Ved alle de fem NAV-kontorene vi intervjuet var det tre bransjer som ble nevnt av lederne: a) Salgs- og servicebransjen, og da særlig varehandel, b) barnehager og c) pleie- og omsorg. Felles for disse bransjene er at de tilbyr jobber der krav til formell utdanning er lave, eller moderate. Dessuten er mange av disse bransjene preget av deltids- eller sesongarbeid (Nergaard 2010), noe som kan gi muligheter for de som har nedsatt arbeidsevne og ikke greier å jobbe heltid. Disse bransjene sysselsetter også et stort antall mennesker og det betyr at de har et mer eller mindre konstant behov for å erstatte de som slutter, eller skal ha permisjon. Det at NAVs kontakt med arbeidsmarkedet ser ut til å være konsentrert til disse bransjene, kan ha ulike effekter på arbeidsevnevurderinger. NAVs brukere har i gjennomsnitt lavere utdanning enn befolkningen som helhet (Mamelund og Widding 2014), og i et slikt perspektiv kan denne formen for «bransjekonsentrasjon» være positiv og fruktbar. Imidlertid kan det ha negative konsekvenser for brukere med en annen type bakgrunn.

### Markedsspesialistenes metoder

Blant de fem kontorene vi undersøkte hadde fire egne rekrutterings- eller markedsteam – og det femte var i gang med å ansette en markedskontakt. I Oslo er det bestemt at alle NAV-kontor skal ha egne markeds-kontakter. I dette avsnittet skal vi gi noen eksempler på hvordan arbeidsmåten til disse spesialistene skiller seg fra de «vanlige» NAV-veilederne, og drøfte hvorvidt kunnskapen til markedsveilederne kommer til nytte inn mot arbeidsevnevurderingene.

Slike kontakter og team har spesielt ansvar for å ha kontakt med arbeidsgivere, hjelpe brukere i deres møte med arbeidsgiver og hjelpe kollegaer med informasjon og tjenester knyttet til det lokale arbeidsmarkedet. Noen ganger har de som jobber i rekrutterings- eller markedsteam en annen bakgrunn enn det som er vanlig i NAV, for eksempel fra salgsarbeid. Det å skape tillit mellom NAV og arbeidsgivere ses som deres viktigste oppgave. Alle kontorlederne vi intervjuet sier at det er større sjanse for at arbeidsgivere tør å satse på jobbsøkere med utfordringer dersom de har tett kontakt med, og tillit til, NAV. Et av kontorene som har jobbet lengst med å oppsøke arbeidsgivere, mener at markeds-kontaktene har bedret kontorets kontakt med arbeidsgivere og at det har positive konsekvenser. De mener at markedsspesialistenes gode resultater har sammenheng med at de bygger opp tillitsrelasjoner til arbeidsgiver og følger dem opp:

*«Når de [rekrutteringsteam] er ute hos arbeidsgiver driver de ikke bare og utplasserer og følger opp brukere, men kan svare på mye spørsmål fra arbeidsgivere om permitteringer, sykemeldinger og rekruttering. For det er mye arbeidsgiverne lurer på. Vi har bare holdt på slik i et halvt år. Men vi begynner å merke frukter av dette, nå ringer arbeidsgivere og vil ha flere folk (...) Rekrutteringsteamet klargjør også personen, de har prøveintervju, får dem til å vaske seg og møte presis. Det er noe med ryktet vårt, vi skal kunne ringe igjen og være stolt» (Leder ved mellomstort NAV-kontor i Sør-Norge).*

Markedskontaktens arbeidsmåter er tema i intervjuene. I likhet med ungdomsteamene, beskrives markedskontaktens arbeidsform som mer «cowboy» enn den tradisjonelle NAV-veilederens. Forskjellen består i at

de er mer tilgjengelige på telefon for både brukere og arbeidsgivere, at de tar mer kontakt med arbeidsgivere, er mye ute på arbeidsplassene. Det er også eksempler på at de tenker litt «utenfor boksen». Et eksempel er en veileder som mener det er viktig at brukere som har hatt konfliktpregede arbeidsforhold tidligere, tar initiativ til å «rydde opp» overfor sin tidligere arbeidsgiver. På den måten blir de mer motivert for å gå videre i sin arbeidssøkeprosess og får av og til tett hull i CV-en som har oppstått fordi de ikke ønsker å oppgi tidligere arbeidsforhold når disse ble avsluttet på en konfliktpreget måte. Flere kontorledere reflekterer over at det å drive markedsarbeid og opparbeide tillit hos arbeidsgivere trolig krever en annen type kompetanse enn det som har vært vanlig i NAV.

*«Hvis vi tenker den stereotype kurator med fokus på brukers problemer og begrensninger, så er det ikke sikkert at det er rette person som skal drive markedsføring av bruker som har vansker, eller som kan skape tillit hos arbeidsgivere og følge opp underveis i utprøvningsløp og lønnskuddsløp. Medarbeidere bør gjøre det selv og ikke sette ut til arbeidsmarkedsbedrifter. Veiledere bør være ute og eie kontakten med brukere og arbeidsgivere».*(Leder ved stort NAV-kontor i Nord-Norge).

Dessuten understrekes det at markedskontaktene oftere har et salgsperspektiv, i den forstand at de «selger inn» brukere til arbeidsgivere og opparbeider seg personlige porteføljer av arbeidsgivere som de har opparbeidet et tillitsforhold til.

*«Arbeidsgivere har fordommer mot NAV-brukere, så brukerne må selges inn. Det er en salgsjobb. Folk her [NAV-veiledere] er saksbehandlere, de er ikke vant til å ta kontakt med arbeidsgivere (...) Når jeg har etablert kontakt med en bedrift – bensinstasjoner eller Kiwi – så holder jeg på det. Du bruker de kontaktene du har» (Markedsspesialist i stort kontor i Øst-Norge).*

### Spesialisering – praksis og dilemmaer

Dersom markedsspesialistenes ekspertise skal være nyttig inn mot arbeidsevnevurderingene, er det avgjørende å lage organisatoriske strukturer som fremmer kunnskapsdeling. Alle veiledere trenger markeds-

kunnskap når de skriver arbeidsevne vurderinger – og senere når de skal følge opp brukerne. Den vanligste formen for kunnskapsdeling fra markedsspesialistene ser ut til å være informasjon på ukentlige kontormøter. Det ble også presisert at spesialistene skulle være «faglig støtte» for kolleger, men vi undersøkte ikke systematisk hvordan dette fungerer i praksis.

To av kontorene vi besøkte hadde imidlertid koblet veiledere som driver med sykefraværsoppfølgingen tettere inn i team der det jobbes med den videre oppfølgingen av brukere og der det gjøres arbeidsevne vurderinger. De som jobber med sykefravær får god kontakt med arbeidsgivere gjennom dialogmøter og kan bidra med nyttig kunnskap inn i en arbeidsevne vurdering. En sterkere kobling mellom sykefraværsoppfølging og andre deler av NAV er også anbefalt av Ekspertgruppen (2015). Vi fant dessuten eksempler på at enkelte NAV-kontor tyr til innovative og enkle former for kunnskapsdeling. Ved et kontor ringte de i en bjelle hver gang en bruker får jobb. Det var et stort kontor og bjella ringer flere ganger hver dag.

*«Når den ringer kommer alle ut og spør hva som skjedd. Det er faktisk mye læring i de samtalene vi har ved bjella»* (Leder ved stort kontor i Øst-Norge).

Vårt materiale tyder på at det i stor grad er overlatt til det enkelte kontor å finne ut akkurat hvordan kunnskapsoverføring fra markedsspesialistene til de andre veilederne skal foregå. Når det gjelder arbeidsevne vurderingene er det uklart om markedsspesialistenes kunnskap kommer til nytte for de andre veilederne. De intervjuede veilederne ga ikke uttrykk for at de brukte spesialistenes kunnskap når de vurderer aktuelle yrker og jobber i arbeidsevne vurderingen. På den annen side er markedsspesialister relativt nytt i NAV og det kan tenkes at flere former for samarbeid og kunnskapsdeling utvikles etter hvert.

Det at læring og kunnskapsdeling knyttet til konkret oppgaveløsning i stor grad drives «nedenfra» og ved spontane former for kollegaveiledning, er typisk for NAV som lærende organisasjon. Bay m.fl. (2015:24) peker på at denne formen for læringsarbeid har positive trekk, men at det mangler de dynamikker og den systematikk som tradisjonelt knyttes til kontinuerlig forbe-

dringsarbeid i og med at det ofte har en ad hoc preget karakter. Vår undersøkelse tyder på at også markedsarbeidet knyttet til arbeidsevne vurderingene drives i tråd med disse beskrivelsene – det er mye «klipp og lim» fra ulike kilder og spontan kollegaveiledning.

Det ser heller ikke ut til at markedsspesialistenes kunnskap brukes systematisk inn i arbeidsevne vurderingene. Dette er et av flere eksempler på at dagens organisering og fordeling av oppgaver bidrar til at NAV-veilederne har mer begrenset kontakt med arbeidsmarkedet enn ideelt. Et annet eksempel er at NAV får lite kontakt med arbeidsmarkedet fordi mange oppfølgingsoppgaver ivaretas av tiltaksarrangører (Ekspertgruppen 2015). Når den spesialiserte og spesifikke kontakten med arbeidsgivere er organisert slik at den er nokså løsrevet fra arbeidsevne vurderingene, reduseres også muligheten til å gjøre kvalitativt gode vurderinger av hvilke yrker eller jobber som kan være aktuelle for den enkelte bruker.

## Oppsummering

Denne artikkelen tar utgangspunkt i en etablert oppfatning av at kvaliteten i arbeidsevne vurderingene lider under at NAV har for lite kunnskap om hva som kreves i konkrete jobber og yrker, samt for lite kontakt med arbeidsgivere.

Vår undersøkelse av viser at veilederne «klipper og limer» mye når de skal beskrive hva som kreves av ferdigheter og egenskaper i ulike yrker. Ulike klipparkiv fyller veilederens kunnskapsbehov. Disse arkivene lages av den enkelte veileder, gjerne ved bruk av yrkesbeskrivelser fra ulike nettsider, gjenbruk av kollegaers beskrivelser, offisielle støtteverktøy og yrkeskataloger utviklet i enkeltfylker for å brukes i arbeidsevne vurderinger. Problemet med denne tilnærmingen er at beskrivelsene blir for generelle og for lite tilpasset den enkelte bruker. NAV-veilederens fremgangsmåte må forstås i lys av at de må meisle ut en praksis som fungerer innenfor knappe tidsrammer. Dessuten må de forholde seg til arbeidsevne vurderingens rammeverk som er preget av sammensatte og ambisiøse målsettinger og stort rom for skjønn. Dette beskrives i litteraturen som et grunnleggende dilemma for bakkebyråkrater; de må iverksette den praktiske velferds-



politikken i skvis mellom krevende retningslinjer utformet på høyere nivå og store forventninger fra brukerne (Lipsky 2010).

Legeerklæringen er et viktig grunnlagsdokument i arbeidsevnevurderingen. Legen skal her beskrive hvordan sykdom påvirker brukers funksjonsevne. En god beskrivelse av funksjonsevne er svært nyttig grunnlag når veilederen skal vurdere hva slags yrke eller jobb brukeren kan egne seg til. Imidlertid er funksjonsevne ofte mangelfullt beskrevet fra legen fordi de er usikre på hva som skal beskrives i disse vurderingene. I Sverige er det utarbeidet en mal for funksjonsevnevurdering som gjør det enklere for både leger og veiledere å vurdere brukers egnethet for et yrke.

Yrkesmessig mobilitet er et vilkår for retten til arbeidsavklaringspenger. Det er imidlertid ulik praksis knyttet til om arbeidsevnen skal vurderes som nedsatt bare knyttet til den jobben bruker har, eller om vurderingen skal gjøres opp mot alle typer yrker og jobber.

NAV håndterer best yrker som krever kort utdanning og har også mest kontakt med et fåtall bransjer der kravene til formalkompetanse er lave. Dette er gunstig for brukere som tilhører denne delen av arbeidslivet, men neppe for de med lengre utdanning.

Enkelte deler av NAV har mye kontakt med arbeidsgivere. Det gjelder de som driver sykefraværsoppfølging og markedsspesialister. Men det ser ut til at det i relativt liten grad er etablert organisatoriske strukturer som sikrer at denne kunnskapen kommer til nytte for de veilederne som gjør arbeidsevnevurderinger.

## Referanser

Arbeids- og velferdsdirektoratet og Sosial- og helsedirektoratet (2007) *Arbeidsevnevurderinger i NAV*. Sluttrapport 26.11.2007

Arbeids- og velferdsdirektoratet (2014) *Standard for arbeidsrettet brukeropfølging*. NAVs interne nettsider. (Hentet: 21.04.2015).

Bay, Ann-Helén, Eric Breit, Knut Fossetøl, Anne Skevik Grødem og Lars Terum, Inge (2015) *NAV som lærende organisasjon*. Oslo: Institutt for Samfunnsforskning.

Berg, Helene, Lars-Erik Becken, Synne Klingenberg og Pia Dybvik Staalesen, (2011) *Arbeidsevnevurdering i NAV. Evalueringsrapport*. Oslo: Proba samfunnsanalyse.

Berg, Helene, Lars-Erik Becken, Synne Klingenberg og Pia Dybvik Staalesen, (2012) *Arbeidsevnevurdering i NAV. Oppfølgingsundersøkelse*. Oslo: Proba samfunnsanalyse.

Brage, Søren, Nils Fleten, Ole Gard Knudsrød, Harald Reiso og Arne Ryen, (2004). «Norsk Funksjonsskjema – et nytt instrument ved sykmelding og uførehetsvurdering». *Tidsskrift for den norske legeforening* 2004; 124: 2472–2474.

Galaasen, Anders Mølster og Ivar Andreas Åsland Lima (2014) «Arbeidsevnevurderinger i NAV: Kunnskapsstatus og veien videre». *Arbeid og Velferd* 3/2014: 49–63.

Ekspertgruppen (2015) *Et NAV med muligheter. Bedre brukermøter, større handlingsrom og tettere på arbeidsmarkedet*. Sluttrapport fra Ekspertgruppen, april 2015. Oslo: Arbeids- og sosialdepartementet.

Forsäkringskassan (2013a) *Metoder för bedömning av arbetsförmåga inom sjukförsäkringen – slutrapport*. Stockholm: Forsäkringskassan. (Hentet: 5.20.2015).

Forsäkringskassan (2013b) *Kunskapsunderlag: «Beskrivningar av krav på medicinskt relaterade förmågor i normalt förekommande arbeten på arbetsmarknaden*. Stockholm: Forsäkringskassan. (Hentet: 5.20.2015).

Langeland, Stein og Anders Mølster Galaasen (2014) «Oppfølgingsarbeidet i NAV under lupen: Strekker ressursene til?» *Arbeid og velferd*, 1/ 2014, 64–77.



Lipsky, Michael (2010) *Street-level bureaucracy. Dilemmas of the individual in public services*. New York: Russel Sage Foundation.

Mamelund, Svenn-Erik og Steinar Widding (2014) *NAV's formidlings- og rekrutteringstjenester*. Oslo: Arbeidsforskningsinstituttet.

Mandal, Roland, Håvard Jacobsen Ofte, Chris Jensen og Solveig Osborg Ose, (2015) *Hvordan fungerer arbeidsavklaringspenger (AAP) som ytelse og ordning?* Trondheim: SINTEF.

NAV og Sosial og Helsedirektoratet (2007). *Arbeidsevne vurderinger i NAV. Sluttrapport* avgitt 26.11.2007

Nergaard, Kristine (2010) *Avtalt arbeidstid og arbeidstidsønsker blant deltidsansatte*. Oslo: Fafo

Nicolaisen, Heidi og Ivar Andreas Åsland Lima (2015) «Arbeidsevne vurderingen: Reell brukermedvirkning?» *Arbeid og velferd* 2/2015, 35–49.

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