

# Kartlegging og evaluering av ordningen «Friskmelding til arbeidsformidling»

Sluttrapport fra Oxford Research

### **Kunnskap for et bedre samfunn**

I Oxford Research utvikler vi kunnskap for et bedre samfunn ved å kombinere kompetansen vår innen forskning, strategi og kommunikasjon.

Vi gjennomfører undersøkelser, analyser og evalueringer på tvers av fagområder og på en rekke tematiske felt, inkludert nærings- og regionalutvikling, velferdsområdet, arbeidsmarkeds- og utdanningsområdet samt innen forsknings- og innovasjonssystemer.

Vi legger til rette for implementerings- og endringsprosesser basert på utfallet av utredningene og analysene våre.

Oxford Research AS ble etablert i Norge i 2004, og inngår i en rekke Oxford Research-selskaper. Selskapene har felles visjon og samarbeider der det gir merverdi for våre oppdragsgivere.

### **Vi er miljøfyrtårnsertifisert**

Miljøfyrtårn er et anerkjent og effektivt verktøy for sertifisering og miljøledelse, og Norges mest brukte sertifikat for virksomheter som vil dokumentere sin miljøinnsats og vise samfunnsansvar. Som Miljøfyrtårn bidrar vi også til å oppnå flere av FNs bærekraftsmål.

### **Oxford Research AS**

Østre Strandgate 12  
4610 Kristiansand  
Norge  
(+47) 40 00 57 93  
[post@oxford.no](mailto:post@oxford.no) [www.oxford.no](http://www.oxford.no)



**The Venn-diagram** is a stylistic representation of Oxford Research's efforts to combine competences in research, strategy and communication, in providing knowledge for a better society.

### **Oppdragsgiver**

Arbeids- og velferdsdirektoratet

### **Prosjektperiode**

November 2022 – desember 2023

### **Prosjektledelse**

Sjefsanalytiker (ph.d.) Frode Bjørgo  
Senioranalytiker André Olsen

### **Prosjektteam**

Senioranalytiker Morten Grønås-Werring  
Analytiker Silje Hjelmeland  
Analytiker Marte Birkedal Austenå  
Analytiker Nils Brandsma (Oxford Research Sverige)  
Sjefsanalytiker Ylva Grauers (Oxford Research Sverige)

### **Kvalitetssikrer**

Sjefsanalytiker (ph.d.) Elisabet Sørfjorddal Hauge



## Forord

Oxford Research har på oppdrag for Arbeids- og velferdsdirektoratet kartlagt og evaluert bruken av ordningen Friskmelding til arbeidsformidling. Formålet med oppdraget har vært å fremskaffe mer kunnskap om hvordan NAV kan øke bruken av ordningen.

Oppdraget er gjennomført av sjefsanalytiker (ph.d.) Frode Bjørgo, senioranalytiker André Olsen, senioranalytiker Morten Grønås-Werring, analytiker Silje Hjelmeland og analytiker Marte Birkedal Austenå. Oppdraget omfatter også datainnsamling i Sverige. I denne delen har sjefsanalytiker Ylva Grauers Berggren og analytiker Nils Brandsma bistått. Sjefsanalytiker (ph.d.) Elisabet Sørfjorddal Hauge har vært kvalitetssikrer.

Vi vil takke alle som har stilt til intervju. En særlig takk til travle NAV-ansatte som har satt av tid til åpen og lærerik erfaringsdeling. Takk også til en aktiv referansegruppe som har bidratt til gode diskusjoner underveis i prosjektperioden.

Kristiansand, 01. desember 2023

Frode Bjørgo  
Sjefsanalytiker og prosjektleder  
Oxford Research AS

## Sammendrag

Ordningen «Friskmelding til arbeidsformidling» gjelder for sykmeldte som av helsemessige årsaker ikke kan returnere til sin nåværende arbeidsplass, men som ellers er arbeidsføre. Ordningen innebærer at den sykmeldte friskmeldes. Deltakeren beholder likevel retten til sykepenger i inntil tolv uker mens vedkommende søker nytt arbeid. For at ordningen skal gjelde, må mulighetene for tilrettelegging og omplassering på arbeidsplassen være utprøvd slik at det er klart at den sykmeldte ikke kan returnere til sin arbeidsplass. I tillegg må den sykmeldte si opp arbeidsforholdet og registrere seg som arbeidssøker hos NAV.

Friskmelding til arbeidsformidling ble innført i 1991. Bruken av ordningen har over tid blitt betegnet som lav. Det er også tydelige fylkesvise forskjeller i bruken av ordningen, noe som indikerer muligheter for økt anvendelse. I 2022 deltok totalt 2646 sykmeldte i ordningen.

Formålet med oppdraget har vært å framskaffe mer kunnskap om hvordan NAV kan øke bruken av Friskmelding til arbeidsformidling. Oppdraget har bestått av tre deler:

- A. **KARTLEGGING:** I et utvalg av fylker; kartlegge hvordan dagens ordning Friskmelding til arbeidsformidling er praktisert i NAV
- B. **SAMMENLIGNING:** Sammenligning av denne ordningen med liknende elementer i den svenske sykepengeordningen, samt vurdering av hvilke grep som kan ha overføringsverdi til Friskmelding til arbeidsformidling.
- C. **VURDERING:** En vurdering av hvordan regelverket, herunder hvordan §8-5 i folketryktdloven, bør legges opp for å øke bruken av Friskmelding til arbeidsformidling.

Undersøkelsen bygger på et omfattende datagrunnlag. I oppdragets del A er det utført dokumentstudier og en kortfattet analyse av registerdata om bruk av ordningen. Videre har vi intervjuet ledere og veiledere ved åtte NAV-kontor med ulik bruk av ordningen. Et utvalg fastleger, brukere og representanter for arbeidsgiver- og arbeidstakerorganisasjoner er også intervjuet. NAV-kontor med høy bruk av ordningen har villig stilt opp til intervju, mens det har vært vanskeligere å rekruttere NAV-kontor med lav eller ingen bruk av ordningen. Det er derfor en viss skjevhet i datagrunnlaget. Oppdragets del B bygger på relevante dokumenter og intervjuer med representanter for Försäkringskassan, Arbetsförmedlingen, arbeidslivets parter, tilsynsmyndigheter og forskere i Sverige. Vurderingen i del C bygger på det empiriske materialet fra del A og B.

## Kartlegging

Et flertall av intervjudeltakerne i denne undersøkelsen omtaler ordningen Friskmelding til arbeidsformidling som nyttig. Unntaket er arbeidstakerorganisasjoner, og LO har i sitt nåværende handlingsprogram vedtatt å arbeide for å fjerne ordningen.

NAV-ansatte gir tydelig uttrykk for at ordningen er et godt virkemiddel for å aktivisere den sykmeldte og fremme jobbmobilitet. Ved NAV-kontor som jobber systematisk med å identifisere mulige deltakere og informere sykmeldere om ordningen, brukes ordningen jevnlig. Vurderingene som må gjøres i forbindelse med ordningen oppleves likevel som krevende, og undersøkelsen dokumenterer store forskjeller i praksis innad i og mellom NAV-kontor. Forskjellene handler i hovedsak om fire ulike forhold:

- Forståelse av forskjellen mellom yrkesuførhet og generell arbeidsuførhet (folketrygdloven §8-4). For flere av intervjudeltakerne fra NAV er dette skillet lite kjent. Andre er tydelige på at de sjelden vurderer dette. Det er få i vårt datamateriale som oppgir at de aktivt vurderer stans i sykepengen på dette grunnlaget og av den grunn anbefaler Friskmelding til arbeidsformidling.
- Forskjeller i identifisering og rekruttering av deltakere. Kontorene som bruker ordningen mest, rapporterer om egne rutiner for identifisering av mulige deltakere, tett samarbeid med fastleger og grundig informasjons- og motiveringsarbeid overfor den sykmeldte. Motiveringsarbeid krever oppfølging over tid. Det er derfor viktig at dette arbeidet starter tidlig nok.
- Bruken av ordningen ved arbeidskonflikt. Kartleggingen viser at Friskmelding til arbeidsformidling ofte anvendes i tilfeller der det er konflikt på arbeidsplassen, men det varierer hvorvidt det foretas en nærmere vurdering av om den sykmeldte i realiteten er yrkesufør.
- Hvilken oppfølging deltakerne får av NAV ved deltakelse. Forskjellen gjelder for det første gruppen som er vurdert til standard innsatsbehov, der enkelte NAV-kontor bevisst unngår å plassere deltakere i denne kategorien for å unngå oppfølging fra Nasjonal oppfølgingsenhet. For det andre mottar deltakere som følges opp lokalt, ulik oppfølging. Lokale organisatoriske løsninger og rutiner øker forskjellene.

Fastlegenes beskrivelser av ordningen samsvarer i stor grad med hva NAV-ansatte forteller. Ikke minst vises det til en betydelig forskjell mellom regelverk og praksis når det gjelder kravet til generell arbeidsuførhet ved lengre sykefravær. Enkelte fastleger omtaler dette som en sovende regel. Ifølge fastlegene er ordningen særlig godt egnet dersom konflikt på arbeidsplassen gir helsemessige plager og forsøk på tiltak har strandet. Når det gjelder oppfølgingen deltakere i ordningen får av NAV, forteller fastlegene om ulik praksis. Noen forteller om jevnlig kontakt med NAV og avklart rollefordeling. Andre

fastleger er usikre på hvilken oppfølging NAV gir. Usikkerheten øker terskelen for å bruke ordningen.

Blant brukerne er det delte oppfatninger om Friskmelding til arbeidsformidling. Overordnet er de fornøyd med muligheten til å ta steget bort fra en arbeidssituasjon de ikke har helse til å stå i, men flere viser til at de visste for lite om ordningen da de bestemte seg for å delta. Flere peker også på mangelfull oppfølging og at de heller ikke har visst hvem de skulle kontakte dersom de trengte mer bistand.

## Sammenligning

Sammenligningen med den svenske Rehabiliteringskedjan og vurderingen av hvilke elementer som kan ha overføringsverdi til Friskmelding til arbeidsformidling, er vanskelig på grunn av nylige endringer i Rehabiliteringskedjan. Det er også metodisk krevende å sammenligne og vurdere enkeltelementer i sykepengeordninger.

Rehabiliteringskedjan ble innført i 2008 og innebærer tett kobling mellom retten til sykepenger og den sykmeldtes arbeidsevne. Den sykmeldtes arbeidsevne vurderes ved faste tidspunkt med gradvis strengere vilkår, og etter dag 180 får den sykmeldte kun sykepenger dersom vedkommende ikke kan utføre noe arbeid som er «normalt forekommende på arbeidsmarknaden». Vilkårene ble praktisert strengt i årene 2016-2020. Det førte til mange avslag på videre sykepenger etter dag 180 og stor motstand mot Rehabiliteringskedjan. Unntaksbestemmelser har nå ført til langt færre avslag. I samme periode har gjennomsnittlig varighet på sykefraværene økt (Försäkringskassan, 2023).

De svenske intervjudeltakerne er uenige om konsekvensene av Rehabiliteringskedjan. Uenigheten speiler et høyt konfliktnivå. Flere av intervjudeltakerne hevder Sverige etter de nye unntakene ikke lenger har en fungerende og sammenhengende rehabiliteringskjede. Det er likevel enighet om at Rehabiliteringskedjan ga økt forutsigbarhet for de involverte aktørene om tidspunktet for når den sykmeldte ble vurdert opp mot henholdsvis eksisterende arbeid, nye arbeidsoppgaver hos samme arbeidsgiver eller annet arbeid på arbeidsmarkedet. Dette ga også likere praksis på tvers av ulike regioner. Det er også bred enighet om at overgangen mellom Försäkringskassan og Arbetsförmedlingen ikke fungerer godt nok. Flere peker også på en pågående trend der det legges mer vekt på individuell oppfølging av den sykmeldte og kontakt mellom aktørene i et sykefravær.

## Vurdering

Etter vår vurdering kan konkrete praksisendringer øke bruken av Friskmelding til arbeidsformidling. Først og fremst er det mulig å lære av NAV-kontorene som bruker ordningen mest. Tidlig identifisering av mulige deltakere og tett samarbeid med fastleger framstår som virkningsfulle grep. Kartleggingen har også dokumentert andre

praksisforhold som krever endring eller avklaring. Vi presenterer derfor disse før vi anbefaler enkelte regelverksendringer.

- For det første dokumenterer kartleggingen stor avstand mellom regelverk og praksis når det gjelder kravet til generell arbeidsuførhet ved lengre sykefravær. Bruken av ordningen vil høyst sannsynlig øke dersom dette kravet innskjerpes. Ingen intervjudeltakere i denne kartleggingen tar imidlertid til orde for et slikt grep.
- For det andre bør saksbehandlingen av ordningen flyttes fra Infotrygd til et annet fagsystem. Manglende kjennskap til Infotrygd kan i seg selv begrense bruken.
- For det tredje bør den sykmeldte få bedre informasjon om ordningen. Før den sykmeldte bestemmer seg for deltakelse, bør vedkommende få veiledning om gangen videre, herunder hvordan utfall i en arbeidsevnevurdering (14a-vedtak) vil bestemme graden av hjelp og støtte fra NAV. Informasjon om videre oppfølging bør også framgå av vedtaket om Friskmelding til arbeidsformidling, eventuelt ved å henvise til 14a-vedtaket.
- Sist, men ikke minst, må sykmeldere sikres mer informasjon om ordningen og hvilken bistand til jobbsøking deltakere i ordningen kan få fra NAV. Dersom fastlegene kjenner ordningen bedre og er trygge på NAVs videre oppfølging, vil bruken øke.

Når det gjelder regelverksendringer, må NAV sikre mer forutsigbar oppfølging av deltakere på ordningen. Vi anbefaler derfor å lovfeste et krav til et kontaktpunkt med deltakere etter et gitt antall uker dersom vedkommende ikke har fått nytt arbeid.

Lovforarbeidene og rettspraksis gir uttrykk for at NAV har en plikt til å veilede om og vurdere ordningen. Dette gjelder spesielt i situasjoner hvor yrkesuføre risikerer stans av sykepengene. Arbeids- og velferdsdirektoratet bør ta initiativ til å avklare dette juridisk. Gitt at en juridisk utredning konkluderer med at det foreligger en plikt for NAV til å veilede og vurdere bruk av ordningen, mener vi det er gode grunner til å formalisere dette i lovens ordlyd. Dette vil styrke brukernes rettssikkerhet.

# Innholdsfortegnelse

<b>1. Oppdragets formål og bakgrunn .....</b>	<b>1</b>
1.1 Oppdragets formål.....	1
1.2 Hva er Friskmelding til arbeidsformidling? .....	1
1.3 Utfordringer ved ordningen .....	3
1.4 Sammenligninger med andre land .....	3
<b>2. Metode .....</b>	<b>6</b>
2.1 Kartlegging av hvordan dagens ordning er praktisert i NAV .....	6
2.2 Praksisperspektiver fra den svenske sykepengeordningen.....	10
2.3 Referansegruppe.....	11
2.4 Analyse.....	11
2.5 Vurdering av datagrunnlaget.....	12
<b>3. Friskmelding til arbeidsformidling: En særordning .....</b>	<b>14</b>
3.1 Juridisk rammeverk .....	14
3.2 Plassering i sykepengeordningen og sykefraværsoppfølgingen .....	20
3.3 Oversettelse av lovverk til praksis.....	21
<b>4. Praksis i NAV .....</b>	<b>23</b>
4.1 Nasjonale maler og rutiner for bruk av ordningen.....	23
4.2 Organisering, praksis og forholdet til andre tjenester .....	25
4.3 Oppfølging av deltakere i ordningen .....	34
4.4 Vurdering av kravet om yrkesuførhet og generell arbeidsuførhet.....	36
4.5 Barrierer for bruk .....	38
<b>5. Andre praksisperspektiver på ordningen .....</b>	<b>44</b>
5.1 Sykmeldere .....	44
5.2 Brukerne .....	49
5.3 Partene i arbeidslivet.....	53
<b>6. Den svenske Rehabiliteringskedjan .....</b>	<b>55</b>
6.1 Kort om likheter og forskjeller i norsk og svensk sykepengeordning og oppfølging .....	55
6.2 Rehabiliteringskedjans opprinnelige form .....	56
6.3 Rehabiliteringskedjan i dag .....	58



6.4 Perspektiver fra forvaltningen i Sverige .....	62
6.5 Perspektiver fra partene i svensk arbeidsliv .....	71
6.6 Annen bistand til sykmeldte .....	74
<b>7. Vurdering av dagens ordning .....</b>	<b>76</b>
7.1 Skillet mellom lov og praksis .....	76
7.2 Informasjon, identifisering og veiledning .....	77
7.3 Bruk av ordningen ved konflikt på arbeidsplassen.....	78
7.4 Gradert sykmelding kan redusere bruk av ordningen .....	79
7.5 Ulik oppfølging.....	80
7.6 Har svenske grep overføringsverdi? .....	80
7.7 Samsvar mellom ordningen og dagens sykefraværsregime.....	82
<b>8. Mulige og anbefalte endringer .....</b>	<b>85</b>
8.1 Praksistiltak .....	85
8.2 Endring av regelverk .....	87
8.3 Anbefalinger .....	88
8.4 Videre forskning .....	92
<b>Litteraturliste .....</b>	<b>93</b>

# 1. Oppdragets formål og bakgrunn

I dette kapittelet gir vi en kort presentasjon av oppdragets formål (kap. 1.1), beskrivelse av ordningen Friskmelding til arbeidsformidling (kap. 1.2) og utfordringer ved bruken av dagens ordning (kap. 1.3). Til slutt omtales noen utviklingstrekk i sykepengeordningene i EU-land de siste årene, samt hvorfor det er vanskelig å sammenligne ulike lands sykefravær og effekter av landenes ulike oppfølgingssystemer (kap. 1.4).

## 1.1 Oppdragets formål

Formålet med oppdraget har vært å fremskaffe mer kunnskap om hvordan NAV kan øke bruken av ordningen Friskmelding til arbeidsformidling. Oppdraget innebærer både en kartlegging og evaluering av dagens praksis. I sum har dette resultert i forslag til hvordan ordningen kan justeres for å bidra til økt bruk. Oppdraget omfatter tre deler:

- A. Kartlegging av hvordan Friskmelding til arbeidsformidling er praktisert i NAV
- B. Sammenlikning av ordningen med liknende elementer i den svenske sykepengeordningen, samt en vurdering av grep som kan ha overføringsverdi
- C. En vurdering av regelverket, herunder hvordan § 8-5 i folketrygdloven bør legges opp for å øke bruken av Friskmelding til arbeidsformidling

## 1.2 Hva er Friskmelding til arbeidsformidling?

Ordningen Friskmelding til arbeidsformidling er regulert i Folketrygdloven (ftrl.) § 8-5. I korthet gjelder ordningen for sykmeldte som av helsemessige årsaker ikke kan returnere til sin nåværende arbeidsplass, men som ellers er arbeidsføre. Ordningen er frivillig og innebærer at den sykmeldte friskmeldes. Deltakeren beholder likevel retten til sykepenger i inntil tolv uker mens vedkommende søker nytt arbeid. For at ordningen skal gjelde, må mulighetene for tilrettelegging og omplassering på arbeidsplassen være utprøvd slik at det er klart at den sykmeldte ikke kan returnere til sin arbeidsplass. I tillegg må den sykmeldte si opp arbeidsforholdet og registrere seg som arbeidssøker hos NAV.

Friskmelding til arbeidsformidling er en del av et større regelsett i den norske sykepengeordningen og sykefraværsoppfølgingen. Sentralt er forståelsen av lovens hovedregel for sykepenger i ftrl. § 8-4 første ledd, herunder betydningen av begrepene «yrkesuførhet» og «generell arbeidsuførhet». Bakgrunnen og formålet med ordningen vil bli utdypet i kapittel 3.

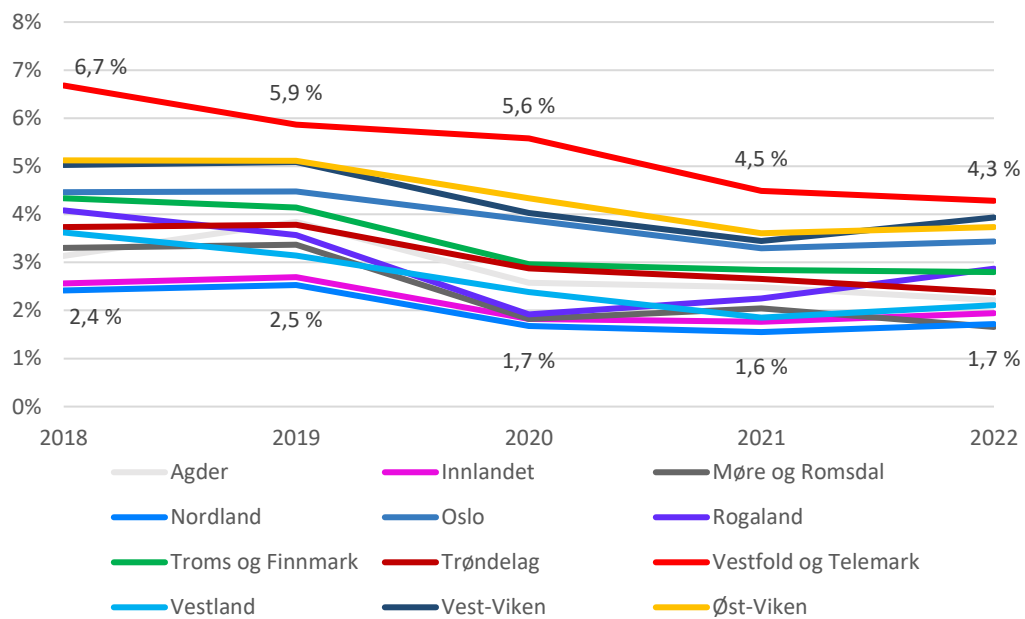
De seneste årene har det vært en svakt nedadgående tendens i bruken av ordningen. Som neste tabell viser, har det på landsbasis blitt litt over tusen færre vedtak i 2022, sammenlignet med i 2018. Også hvis vi ser på vedtakene i forhold til antall sykmeldte

som passerte henholdsvis 17 og 26 uker med sykmelding, har det vært en nedgang på omkring ett prosentpoeng i perioden.

År	Antall vedtak	Andel vedtak (uke 17)	Andel vedtak (uke 26)
2018	3 751	2,8 %	4,2 %
2019	3 689	2,7 %	4,1 %
2020	2 957	2,0 %	3,1 %
2021	2 644	1,7 %	2,8 %
2022	2 646	2,0 %	2,9 %

I figuren under har vi framstilt andelen vedtak om Friskmelding til arbeidsformidling blant sykmeldte som har passert 26 uker, fordelt på NAV-regioner. Minimums- og maksimumsverdiene for hvert år er markert med dataetiketter. Vestfold og Telemark har hatt den høyeste relative bruken, imens Nordland har hatt den laveste, med en gjennomgående variasjonsbredde på rundt fire prosentpoeng.

Figur 1: Utvikling i andel vedtak om Friskmelding til arbeidsformidling blant sykmeldinger som har passert 26 uker (N = 15 687)



## 1.3 Utfordringer ved ordningen

I 2022 benyttet 2646 arbeidstakere seg av ordningen Friskmelding til arbeidsformidling. Tidligere analyser har vist at ordningen oftest benyttes ved diagnoser knyttet til psykiske lidelser, særlig lettere psykiske lidelser. Videre brukes ordningen mest for personer som arbeider i manuelle yrker uten krav til lang utdanning (Nossen og Sørbo, 2015, s. 5).

Det er store fylkesvise forskjeller i hvor mye ordningen brukes. Forskjellene er tolket som et uttrykk for at det er rom for å øke bruken i deler av landet (ibid). SINTEF finner at potensialet er størst tidlig i sykefraværsperioden (Mandal, Ofte, Jensen & Ose, 2015, s. 322). Flere studier viser at sannsynligheten for friskmelding for langtidszymeldte øker sterkt helt mot slutten av sykepengeperioden. (NOU 2019:7; Nossen og Sørbo 2016). Imidlertid finner Nossen og Sørbo at den konkrete ordningen benyttes på alle tidspunkter i sykepengeperioden. I gjennomsnitt har deltakerne mottatt sykepenger i fem måneder før de kommer inn i ordningen. Én måned etter utløpet av de 12 ukene hvor personen deltar i ordningen, er drøyt fire av ti i ny jobb enten på heltid eller deltid. Ett år senere har denne andelen økt til 56 prosent, mens en fjerdedel fremdeles er arbeidssøkere og 8 prosent er registrert med nedsatt arbeidsevne (Nossen og Sørbo, 2015, s. 5).

Ifølge Nossen og Sørbo (2015) kan Friskmelding til arbeidsformidling brukes mer. En mulig barriere for den symeldte er at vedkommende må si opp sitt nåværende arbeidsforhold og registrere seg som arbeidssøker for å ta ordningen i bruk. SINTEF finner også at NAV-kontorene ofte ønsker å bruke ordningen mer, men legenes manglende tillitt til at den symeldte får tilstrekkelig oppfølging fra NAV, gjør at legene ikke vil råde personen til å si opp jobben (Mandal m. fl., 2015). Formålet med ordningen er blant annet å hjelpe den symeldte til å bryte ut av passivitet gjennom aktiv jobbsøking og arbeidsrettet aktivitet. Det tilbys imidlertid ikke spesifikk oppfølging eller støtte fra NAV underveis i «friskmeldingsperioden», utover det som følger av lovverket generelt, herunder NAV-loven § 14a. Et annet mulig tiltak for å øke bruken, er at NAV gjør ordningen bedre kjent og forstått av legene (Nossen og Sørbo, 2015, s. 62).

Sysselsettingsutvalget peker på at terskelen for å delta i Friskmelding til arbeidsformidling kan senkes dersom det er mulig å søke permisjon med fortsatte sykepenger og øvrige rettigheter som ansatt, samtidig som den ansatte søker annet arbeid (NOU 2021:2, s. 209). Utvalget mener videre at det vil gi økt trygghet for den symeldte om personen får beholde ordinære rettigheter i sin opprinnelige stilling i jobbsøkerprosessen. Dette kan bidra til at ordningen benyttes mer (ibid.).

## 1.4 Sammenligninger med andre land

Norge har et høyt sykefravær sammenlignet med andre land det er naturlig å sammenligne seg med, selv hensyntatt flere usikkerhetsmomenter som kan innvirke på de

ulike landenes rapportering av sykefraværstall, herunder ulikheter i sykepengeordninger og andre trygdeordninger (NOU 2021: 2, s. 181 - 226).

Europakommisjonen (ESPN, 2016, s. 18) viser til at sykelønnsordningene er blitt endret i nesten samtlige EU-land de siste 20 årene. Det er imidlertid store variasjoner i vilkårene for å få sykepenger, karenperiode, dekningsgrad og varigheten på sykepenger. Tendensen i de fleste land er en innskjerping av arbeidstakernes rett til sykepenger, og et sterkt fokus på å unngå overgang til permanente ytelser utenfor arbeidslivet. Kommisjonen problematiserer imidlertid at innstramminger på sykepenger kan forsterke et fenomen omtalt som negativt nærværspress som innebærer at personer går på jobb selv om de er syke. Dette kan på sikt medføre et mer langvarig fravær fra arbeidslivet (særlig relatert til psykiske lidelser), med potensielt større utfordringer og kostnader enn det som følger av et ellers midlertidig sykefravær. I denne sammenheng framheves også forebyggende arbeidsmiljøarbeid.

Ose m. fl. (2018, s. 11) påpeker at det foreligger relativt god kunnskap om systemene for sykelønn og sykepenger i ulike europeiske land, omtalt som sykelønnsordningen (NOU: 2021:2 viser primært til «sykepengeordningen»<sup>1</sup>. Best kunnskap har man om den formelle rammen for starttidspunkt for sykepenger (karensdag), finansieringsansvar (arbeidsgiver/myndighet), kompensasjonsgrad og maksimal varighet på sykeperioden. Det vises derimot til at det er lite kunnskap om reglene for oppfølgingen av sykmeldte.<sup>2</sup> I dette inngår blant annet hvem som kan sykmelde og kravene til sykmeldinger, hvilke krav til kontakt og oppfølging som gjelder for tjenesteledd og brukere, om det finnes støttefunksjoner for arbeidsgivere ved langvarig sykefravær og mulighet for oppsigelse, samt eventuell bedriftshelsetjeneste og andre aktørers rolle i forebygging av sykefravær.<sup>3</sup>

Det er mange gode grunner til å se hen til andre lands sykefraværsoppfølging, herunder for å kunne vurdere om det er grep som kan ha overføringsverdi til egne ordninger og praksis. På samme måte som det er vanskelig å sammenligne sykefravær i ulike land, er det imidlertid vanskelig å sammenligne effektene av landenes ulike oppfølgingssystemer. Dette skyldes blant annet at det er et komplekst samvirke mellom det enkelte lands øvrige trygdeordninger, hvorvidt det skjer overgang til arbeidsledighet og sammensetningen av arbeidsstyrken (Ose m.fl., 2018 og NOU 2021:2, s. 181 - 226). Etter en sammenligning med de nordiske landene, samt Nederland og Tyskland, konkluderer likevel Ose m.fl. (2018, s. 77) med at det ikke er grunnlag for å si at den norske sykepengeordningen eller

---

<sup>1</sup> NOU 2021:2 ser ut til å bruk begrepene «sykepenger» og «sykepengeordningen» i størst grad, mens Ose m.fl. (2018) primært viser til «sykelønn» og «sykelønnsordningen». Begrepene ser ut til å bli brukt om hverandre. I det følgende viser vi i hovedsak til sykepenger og sykepengeordningen.

<sup>2</sup> Også her har man flere begreper som dekker det samme som sykefraværsoppfølgingen: oppfølgingsregimet (Ose m. fl., 2018) og oppfølgingssystemet (NOU 2021:2). Vi viser i det følgende primært til sykefraværsoppfølgingen.

<sup>3</sup> Se Ose m. fl. (2018) tabell 3.1. om sykelønnsordninger, og tabell 3.2 til 3.5 om reglene for oppfølging av sykemeldte.

oppfølgingsregimet fungerer dårlig. De mener videre at den norske og finske ordningen sannsynligvis er de som fungerer best i dag, men påpeker at det skjer svært lite oppfølging i perioden fra seks måneders sykefravær til arbeidsavklaringspenger (ibid, s. 71).

## 2. Metode

### 2.1 Kartlegging av hvordan dagens ordning er praktisert i NAV

Kartleggingen har hatt til hensikt å peke på og forklare eventuelle forskjeller i hvordan ordningen praktiseres innad i fylkene og mellom fylkene, samt identifisere gode rutiner og praksis som bør fremheves for å øke bruken av ordningen. Som vist i kapittel 1, har det de siste årene vært en reduksjon i bruken av ordningen. Blant intervjudeltakerne og i dokumenter er det flere hypoteser om årsaker til denne nedgangen, men basert på vårt datagrunnlag kan vi ikke peke hva reduksjonen skyldes.

Vi har gjennomført dokumentstudier og intervjuer med NAV-ansatte, brukere i NAV, sykmeldere og representanter fra partene i arbeidslivet. Fremgangsmåten for utvelgelse av NAV-kontorer samt rekruttering av intervjudeltakere og fokusområder i intervjuene vil presenteres i det videre.

#### 2.1.1 Dokumentstudier

I oppdragets innledende fase har vi gjennomført dokumentstudier og eksplorative intervjuer. Dette arbeidet har bidratt til utviklingen av relevante fokusområder for oppdraget, og i utformingen av spørsmål til intervjuer med aktører i Norge og Sverige (se mer om dokumentstudier av svenske kilder i kap. 2.2.1).

Dokumentgjennomgangen har vært fokusert på forskning som omtaler Friskmelding til arbeidsformidling. Særlig relevante studier sier noe om den konkrete bruken av ordningen og mer generelle utfordringer i forbindelse med jobbmobilitet og kapasitet i oppfølgingen av sykmeldte. Søket ble gjennomført i Oria, Google Scholar og NAVs database.

Deretter har vi gjennomgått regelverket og strukturen i ordningen. Dette arbeidet beror særlig på en nærmere gjennomgang av lovtekst og lovforarbeider, men også et utvalg avgjørelser i domstolene.

Arbeids- og velferdsdirektoratet har oversendt relevante dokumenter for oppdraget som rundskriv, utdrag fra dialog i fagnettverk for sykefraværsoppfølging, vedtaksmal og servicerutine knyttet til ordningen (se kap. 4.1). I intervjuene med NAV-kontor har vi stilt spørsmål om de har egne skriftlige rutiner for ordningen, men ingen av NAV-kontorene som er representert i studien kunne vise til skriftlige rutiner.

## 2.1.2 Utvelgelse av NAV-kontor

Den fylkesvise kartleggingen har foregått i fem NAV-fylker. Valg av fylker ble gjort i samråd med oppdragsgiver. Forskjeller i praktisering av ordningen var et sentralt kriterium i utvelgelsen og var medvirkende til at Vestfold og Telemark, Viken (Øst-Viken og Vest-Viken), Nordland og Vestland ble valgt.

Vi har forsøkt å sikre en viss variasjon blant NAV-kontor i de ulike fylkene. I kartleggingen har vi gjennomført casestudier av åtte NAV-kontor. Seleksjonskriteriene er størrelse (små, mellomstore og store NAV-kontor) og bruk av ordningen (høy, middels og lav bruk). I tillegg har vi forsøkt å opprettholde noe geografisk spredning. Vi fikk tilsendt en oversikt fra direktoratet over bruken av ordningen fordelt på NAV-kontor i de utvalgte fylkene. Vår opprinnelige tilnærming til å rekruttere blant høy, middels og lav bruk, ble bare delvis oppfylt fordi det viste seg å være krevende å få kontorer med lav bruk til å stille til intervjuer. I tillegg ønsket vi å inkludere noen NAV-kontor som ikke har brukt ordningen i perioden 2018-2022 for å undersøke hvilke tjenester NAV-kontoret tilbyr brukergruppen i stedet for Friskmelding til arbeidsformidling. Etter gjentatte forsøk lyktes vi ikke med å rekruttere kontorer som ikke bruker ordningen. Utvelgelse av NAV-kontor ble drøftet med oppdragsgiver. NAV-kontorene er aidentifisert i denne rapporten.

## 2.1.3 Kvalitative intervjuer

### NAV-ansatte

Vi har gjennomført intervjuer med NAV-ledere, avdelingsledere og NAV-veiledere ved de åtte utvalgte NAV-kontorene. Vi har gjennomført intervjuene med flertallet av NAV-ledere/avdelingsledere som individuelle intervjuer, og intervjuene med NAV-veiledere i grupper. Begrunnelsen for å velge gruppeintervjuer med veilederne var at vi ønsket å innhente ulike erfaringer knyttet til praktiseringen av ordningen. Vi forventet å finne forskjeller i praktisering både på tvers av de åtte NAV-kontorene og mellom veiledere innad i samme kontor. Antall deltakere i gruppeintervjuene har variert fra én til åtte. Vi utarbeidet intervjuguider tilpasset hver av informantgruppene. Disse ble justert underveis basert på fortløpende analyser av innhentede data.

Temaer vi har snakket om i intervjuene med NAV-ledere/avdelingsledere har vært bruken av ordningen ved NAV-kontoret, rutiner og praksis, styringssignaler, praktiseringen av kravet om yrkesuførhet og generell arbeidsuførhet, forslag til justeringer og hvordan ordningen fungerer som del av det helhetlige arbeidet med sykefraværsoppfølging ved NAV-kontoret. I intervjuene med NAV-veilederne har vi stilt spørsmål om praktisering av ordningen, vurderingen av kravet til yrkesuførhet og generell arbeidsuførhet, hvilken oppfølging som gis til deltakere, barrierer for bruk av ordningen og forslag til justeringer.

Vi har gjennomført 18 intervjuer med totalt 41 informanter i NAV, hvorav:



- 9 NAV-ledere/avdelingsledere
- Om lag 30 NAV-veiledere<sup>4</sup>
- To intervjuer med fagspesialister i NAV knyttet til juridiske og medisinske vurderinger

## Brukere i NAV

Vi har gjennomført 11 individuelle intervjuer med personer som befinner seg i ulike faser av et brukerløp med Friskmelding til arbeidsformidling. Blant intervjudeltakerne er det både brukere som deltar i ordningen, som har deltatt, brukere som ikke har startet opp på ordningen enda og brukere som har takket nei til å delta i ordningen. I datamaterialet vårt med NAV-ansatte, har vi funnet eksempler på saker hvor det i etterkant av deltakelse i ordningen, har blitt konflikt mellom den friskmeldte og NAV fordi det har blitt påstått manglende oppfølging fra NAV. Dette er brukere vi svært gjerne ville intervjuet for å høre om erfaringer i denne sammenheng, men det har ikke latt seg gjøre å identifisere disse.

Brukerne har vist seg krevende å rekruttere både fordi ordningen er lite brukt på enkelte NAV-kontor og fordi det har vært få av brukerne som har ønsket å stille til intervju. Veiledernes kapasitet har også spilt inn på muligheten for at NAV har kunnet bistå i rekrutteringen. Vi har imidlertid vært helt avhengige av NAV-kontorene for å rekruttere brukere i målgruppen for ordningen.

Brukernes opplevelse av ordningen har vært viktig å belyse i denne rapporten. Vi har derfor vært fleksible på gjennomføringstidspunktet for intervjuene. For å senke terskelen for deltakelse hadde intervjuene en varighet på omtrent 15 minutter, og intervjuene ble gjennomført over telefon. Før intervjuene har brukerne fått tilsendt et informasjonsskriv med informasjon om prosjektet og hva det ville innebære for dem å delta i et intervju. Denne informasjonen ble gjentatt i begynnelsen av hvert intervju for å sikre at brukerne var innforstått med hva som var formålet med intervjuet, personvern og frivillighet i intervjusituasjonen.

I intervjuene har vi lagt vekt på brukerens opplevelse av ordningen. Herunder hvordan de først fikk vite om ordningen og hvilken oppfølging de har fått under deltakelsen. I tillegg har vi stilt spørsmål om det har vært noe ved oppfølgingen som har vært spesielt bra, eller som de kunne ønske seg. Brukerne har også blitt spurt om de har kommet i jobb gjennom ordningen, eller om ordningen har gitt dem mer tro på å komme i arbeid.

---

<sup>4</sup> Usikkerheten skyldes at ett av intervjuene ble gjennomført som del av et møte med mange deltakere. Vi har derfor ikke fullstendig oversikt, men har gjort et konservativt anslag.

## Sykmeldere

Det er gjennomført til sammen 7 intervjuer med fastleger i forbindelse med prosjektet. Fastlegene har vært en utfordrende gruppe å rekruttere særlig fordi denne gruppen har en travel arbeidshverdag. Vi har imidlertid forsøkt å tilpasse oss deres begrensede tid ved å være svært fleksible på intervjutidspunkt og i enkelte tilfeller korte ned intervjuene til 15 minutter. Dette har bidratt til å senke terskelen for intervjudeltakelse, men har samtidig gitt et spenn i varigheten av intervjuene med fastlegene fra 15 minutter til én time.

I begynnelsen henvendte vi oss til de aktuelle NAV-kontorene som inngår i kartleggingen for å rekruttere fastleger som har kjennskap til ordningen. Det viste seg likevel å være krevende å få nok intervjudeltakere gjennom denne metoden. I intervjuer med fastleger og andre aktører har vi fått tips om å rekruttere fastleger gjennom kommuneoverlegene i kommunene som inngår som case. Dette gjorde vi i kommuner der kontaktinformasjon var tilgjengelig på kommunens hjemmeside. Vi valgte også å sende forespørsel til Legeforeningen og Allmennlegeforeningen for å rekruttere fastleger. I tillegg har vi spurt lege- og behandlertelefonen i NAV om forslag til aktuelle kanaler for rekruttering. Vi vurderte også å ta kontakt med rådgivende overleger i NAV for å øke antall intervjudeltakere. Disse legene vil naturligvis ha en mer inngående kjennskap til NAVs ordninger, ettersom de selv jobber i NAV, men gir lite dekkende informasjon om hvilken kjennskap ordinære fastleger har om ordningen. Av den grunn har vi ikke intervjuet rådgivende overleger i NAV. Før intervjuene har fastlegene, i likhet med brukere av NAVs tjenester, fått tilsendt et informasjonsskriv med informasjon om prosjektet og hva det ville innebære for dem å delta i et intervju.

Tema for intervjuene var fastlegenes kjennskap og erfaringer med Friskmelding til arbeidsformidling. I intervjuene har vi også spurt om barrierer for bruken av ordningen, og hvordan legene forstår forholdet mellom yrkesuførhet og generell arbeidsuførhet. Intervjudeltakerne ble også bedt om å reflektere rundt merverdien ved å delta i ordningen kontra å søke annet arbeid i sykmeldingsperioden. Til tross for et lavt intervjuantall, har intervjuene vært svært lærerike og viktige for å belyse flere av kartleggingens problemstillinger.

## Representanter fra partene i arbeidslivet

Vi har gjennomført fire intervjuer med representanter fra partene i arbeidslivet. I utvelgelsen av intervjudeltakere har vi valgt å prioritere hovedorganisasjoner på arbeidsgiver- og arbeidstakersiden og har derfor intervjuet NHO, LO, Akademikerne og YS. Representanter fra arbeidslivets parter har også deltatt i referansegruppen som ble opprettet i forbindelse med oppdraget. Vi har forespurt andre arbeidslivsorganisasjoner om intervju, men de har avslått og begrunnet det med at de ikke er godt nok kjent med Friskmelding til arbeidsformidling. Det har ført til at vi ikke har intervjuet

arbeidsgiversiden i offentlig sektor. Virke er representert i referansegruppen, og har fått mulighet til å dele sine perspektiver på ordningen i referansegruppemøtene.

I intervjuene har vi stilt spørsmål om organisasjonenes synspunkter på Friskmelding til arbeidsformidling. Vi har også spurt om roller og ansvar i sykefraværsoppfølgingen generelt, og for ordningen spesielt. Hvilken oppfølging som bør tilbys deltakere i ordningen, praktiseringen av kravet til yrkesuførhet og generell arbeidsuførhet, bruk av ordningen i forbindelse med konflikt på arbeidsplassen, kravet om å si opp eksisterende arbeidsforhold, tillitsvalgtes rolle og forslag til justeringer i praksis og regelverk har også vært sentrale temaer.

Vi ønsket i utgangspunktet å intervjuer tillitsvalgte dersom disse ble fremhevet som relevante ved noen av NAV-kontorenes praksis. Imidlertid finner vi ingen spor i saker hvor tillitsvalgte har blitt påkoblet. Derfor har vi spurt om tillitsvalgtes rolle i forbindelse med ordningen i intervjuene med partene (se kap. 5.3).

## 2.2 Praksisperspektiver fra den svenske sykepengeordningen

Den andre delen av oppdraget innebærer en sammenligning av den norske ordningen med liknende elementer i den svenske sykepengeordningen, samt vurdering av hvilke grep som kan ha overføringsverdi til Friskmelding til arbeidsformidling.

I gjennomføringen av dokumentstudier og intervjuer, har vi hatt et tett samarbeid med Oxford Research Sverige. Vår undersøkelse av Rehabiliteringskedjan representerer ingen fullstendig redegjørelse av den svenske sykelønnsordningen, men retter seg primært mot stoppunktene ved dag 90 og dag 180.

### 2.2.1 Dokumentstudier

Kartlegging av den svenske Rehabiliteringskedjan har bestått av dokumentstudier av svenske kilder som lov og forskrifter, rundskriv, informasjonsmateriell fra forvaltningen og faglige artikler. I tillegg har vi gjennomført undersøkelser i norsk litteratur, hvor den svenske sykepengeordningen er sentral. Dette omfatter både offentlige rapporter og forskning som omhandler status, utvikling og sammenlikning av sykefraværsoppfølging i Norge sett i sammenheng med andre land.

Vi har også benyttet intervjuene med informanter i Sverige som arena for å finne frem til relevant litteratur på feltet. I intervjuene fikk vi tips om relevante rapporter og materiell, og vi fikk også vite om pågående forskningsprosjekter på sykefraværsområdet.

## 2.2.2 Kvalitative intervjuer

For å få et praksisnært bilde og ytterligere detaljkunnskaper om Rehabiliteringskedjan har vi gjennomført intervjuer med sentrale aktører innenfor den svenske forvaltningen, Försäkringskassan, Arbetsförmedlingen, tillsynsmyndigheter, akademier og partene i arbeidslivet, herunder representanter både på arbeidsgiver- og arbeidstakersiden. Til sammen har vi gjennomført åtte intervjuer med totalt ni informanter.

Utvelgelsen av informanter er gjort strategisk (Andersen, 2006). Informantene er valgt ut på bakgrunn av at de besitter verdifull kunnskap og innsikt i den svenske forvaltningen, den svenske sykepengeordningen og Rehabiliteringskedjan. Flere av dem er godt kjent med lovendringer de senere årene og politiske forhold som har innvirket på utviklingen av den svenske sykepengeordningen. Det totale utvalget er gjort for å få frem refleksjoner og synspunkter på ulike sider ved den svenske sykepengeordningen mer generelt, og Rehabiliteringskedjan spesielt.

Prosjektteamet i Oxford Research Norge, i samarbeid med kolleger i Oxford Research Sverige, gjennomførte flere av intervjuene fysisk i Stockholm i juni 2023. Informanter som av ulike årsaker ikke kunne stille opp til intervju i Stockholm på fastsatte datoer, ble intervjuet digitalt over Teams i etterkant.

## 2.3 Referansegruppe

Det har vært opprettet en referansegruppe for prosjektet. Referansegruppen har vært tverrfaglig sammensatt bestående av representanter fra Arbeids- og velferdsdirektoratet, Arbeids- og inkluderingsdepartementet, fylkesleddet i NAV, Allmennelegeforeningen, partene i arbeidslivet og ulike pasient- og brukerorganisasjoner. Vi har gjennomført to referansegruppemøter i prosjektperioden. I oppstart og underveis har vi derfor fått viktige innspill og kommentarer fra deltakerne. Vi vil betegne diskusjonene i referansegruppen som særs engasjerte og informative, og møtene har derfor hatt stor verdi for vårt arbeid.

## 2.4 Analyse

Datamaterialet er omfattende og komplekst. Prosjektteamet har derfor hatt jevnlig analysemøter underveis i prosjektperioden. Analyse møtene har vært organisert etter modellen *kollektiv kvalitativ analyse* (Eggebo, 2020). Metoden har fire trinn: 1) felles gjennomgang av datamaterialet, 2) temakartlegging, 3) temagrupping og 4) disposisjon og arbeidsplan.

To andre forhold har også vært til stor hjelp i analysearbeidet. For det første har referansegruppen for oppdraget vært kompetent og engasjert i referansegruppemøtene. Dermed har vi fått innspill, motforestillinger og forslag basert på våre presentasjoner av

foreløpige funn. For det andre har oppdragets del B og intervjuer i Sverige ført til kontinuerlig sammenligning av trekk mellom Rehabiliteringskedjan og Friskmelding til arbeidsformidling. Dette har i seg selv gitt momentum til analysearbeidet.

Oppdragets del C om en vurdering av hvordan regelverket, herunder hvordan § 8-5 i folketrygdloven bør legges opp for å øke bruk av Friskmelding til arbeidsformidling, er krevende. Vi har derfor i samtlige intervjuer spurt om forslag til endringer, både praksis- og regelverksrelaterte. I analysen av dette materialet har vi først tatt med forslag vi mener potensielt kan øke bruken av Friskmelding til arbeidsformidling, før vi deretter har kontrastert ulike forslag, vurdert konsekvenser og konkludert med enkelte anbefalinger. Dette kommer tydelig fram av strukturen i kapittel 8.

## 2.5 Vurdering av datagrunnlaget

Vi har vurdert datamaterialet med henblikk på relevansen for problemstillingene og om undersøkelsen måler det den har til hensikt å måle (validitet) og pålitelighet (reliabilitet). Samlet sett mener vi at datamaterialet har tilstrekkelig validitet og reliabilitet, innenfor oppdragets tids- og ressursmessige rammer. Kartleggingen når bredt og innebærer 1) en kartlegging av hvordan Friskmelding til arbeidsformidling er praktisert i NAV, og 2) en sammenligning av ordningen med liknende elementer i den svenske sykepengeordningen. Dette i seg selv styrker kartleggingens funn og konklusjoner. I tillegg innehar oppdraget et vurderingselement knyttet til hvordan § 8-5 i folketrygdloven bør legges opp for å øke bruken av Friskmelding til arbeidsformidling.

Når det er sagt, er kartlegginger i sin natur empiriske. Casestudien av hvordan den norske ordningen er praktisert i NAV omfatter åtte NAV-kontor. Det innebærer at de kvalitative funnene ikke kan fremstilles som representative for helheten av NAV-kontorene og deres arbeid med Friskmelding til arbeidsformidling. På tross av gjentatte forsøk, har det vært vanskelig å få NAV-kontor som bruker ordningen lite, eller som ikke har brukt ordningen i det hele tatt, til å stille til intervju. Det utgjør en skjevfordeling i datamaterialet som får konsekvenser for funnene vi har gjort knyttet til NAVs praktisering av ordningen. Det påvirker også hvilke brukere, og til en viss grad også hvilke sykmeldere vi intervjuer. Vi har tatt aktive grep for å intervjuer fastleger som ikke er tilknyttet NAV-kontor med middels eller høy bruk. Et sentralt funn er likevel variasjonen vi finner på en rekke av kartleggingens temaer. Undersøkelsen tydeliggjør dermed ulike beskrivelser av hvordan ordningen praktiseres i NAV. Kartleggingen gir dermed ikke et smalt bilde av NAV-kontorenes arbeid med ordningen.

Intervjuene med NAV-veiledere er gjennomført som gruppeintervjuer. Intervjuformen har etter vår vurdering fungert godt fordi NAV-veilederne har vært villige til å dele åpent og diskutere praksiserfaringer. Dialogen har løpt fritt og har i begrenset grad vært styrt fra

oss. Dermed har de også kunnet komme inn på relevante temaer og spørsmål mer uoppfordret i intervjuene. Dette styrker etter vår mening datagrunnlaget.

I oppstartsmøtet diskuterte vi muligheter for å gjennomføre en spørreundersøkelse til NAV-veiledere som jobber med sykefraværsoppfølging. En spørreundersøkelse til NAV-veiledere, der spørsmålene baseres på relevante faktorer som fremkommer av intervjuene, kunne gitt et relevant datagrunnlag for å vurdere ulikheter i praksis og opplevde barrierer på et større antall NAV-kontor. I dialog med direktoratet drøftet vi fordeler og ulemper ved ulike fremgangsmåter. På bakgrunn av dette, ble det vurdert at en omfattende kvalitativ datainnhenting gjennom planlagte intervjuer og en sammenligning av ordningen med lignende elementer i den svenske sykepengeordningen, var tilstrekkelig for å dekke oppdragets kunnskapsbehov. Dette må også ses i sammenheng med tidligere forskning på området, respondentslitasje og den mulige gevinsten som kunne komme gjennom økt ressurstilførsel til den kvalitative datainnhenting.

Når det gjelder det kvalitative datamaterialet vi har med sykmeldere og brukere av ordningen, er det viktig å presisere at intervjuantallet er lavt. Det kan forklares med at rekruttering har vært krevende, og at vi har vært avhengige av NAV-kontorene for å rekruttere aktuelle kandidater til intervju. Representasjonen av brukere er ulik i de åtte NAV-kontorene som inngår i studien. Dette har sammenheng med at NAV-kontorene har forskjellig bruk av ordningen, tilgjengelighet av brukere og kapasitetsspørsmål. Det må imidlertid presiseres at vi har intervjuet brukere som befinner seg langs ulike faser av et brukerløp med Friskmelding til arbeidsformidling. Mer konkret har vi intervjuet personer som deltar, har deltatt, er i ferd med å delta eller har sagt nei til ordningen. Dette styrker etter vår mening validiteten.

Forut for datainnsamlingen hadde vi en hypotese om at tillitsvalgte i enkelte tilfeller kunne bli brukt av sykmeldte som vurderte ordningen. Dette har vi ikke funnet eksempler på. En forklaring kan være at tillitsvalgte i liten grad er involvert i arbeidet med sykefravær. Fafo fant i sin undersøkelse at per i dag er plasstillitsvalgte lite involvert i sykefraværarbeidet til tross for at de ofte har god kunnskap om arbeidstakerne, problemene og arbeidsplassen (Lien og Bogen, 2016, s. 53). En annen mulig forklaring er at enkelte arbeidstakerorganisasjoner er kritiske til ordningen. I tilfeller der den sykmeldte rådslår med egen tillitsvalgt, kan det tenkes at den tillitsvalgte råder den sykmeldte til ikke å delta i ordningen. På grunn av kartleggingens metodiske design har vi ikke kunnet fange opp slike tilfeller.

Den svenske Rehabiliteringskedjan er endret flere ganger de senere år. Det har derfor tidvis være vanskelig å vite med sikkerhet om hvilken versjon av Rehabiliteringskedjan intervjudeltakere omtaler. Det gjelder i første rekke svenske, men tidvis også norske intervjudeltakere. I slike tilfeller har vi valgt å tolke utsagnene med varsomhet.

## 3. Friskmelding til arbeidsformidling: En særordning

I dette kapittelet redegjør vi først for ordningen Friskmelding til arbeidsformidling i et juridisk perspektiv. Deretter inntar vi et systemperspektiv, hvor vi ønsker å få frem ordningens plassering i den norske sykepengeordningen og sykefraværsoppfølgingen for øvrig. Som det vil fremgå, mener vi at Friskmelding til arbeidsformidling utgjør en særordning både med hensyn til rettslig utforming, og med hensyn til hvordan ordningen legger opp til en særskilt oppfølgingsprosess knyttet til en overgangsfase fra sykmelding til arbeidsformidling. Til slutt omtales kort hva som fremgår av NAVs bruk av rundskriv når det gjelder forståelse og bruk av ordningen.

### 3.1 Juridisk rammeverk

I punkt 3.1.1 vil vi kort redegjøre for innholdet i lovbestemmelsen som omhandler lovens hovedregel for sykepenger, og de spesielle vilkårene som gjelder ved ordningen Friskmelding til arbeidsformidling. I den forbindelse vil vi også se nærmere på relevante uttalelser i lovforarbeidene som sier noe om bakgrunnen og intensjonen bak ordningen, samt hvilke føringer som er gitt for hvordan denne skal brukes i praksis. I forlengelsen av gjennomgangen av lovtekst og forarbeider vil vi også gå gjennom noen relevante avgjørelser fra lagmannsretten.

#### 3.1.1 Forholdet til lovens hovedregel og sentrale begreper

Friskmelding til arbeidsformidling er regulert i ftrl. § 8-5 og må ses i sammenheng med lovens hovedregel med vilkår for sykepenger i ftrl. § 8-4 første ledd.

Etter lovens hovedregel ytes sykepenger til «den som er arbeidsufør på grunn av en funksjonsnedsettelse som klart skyldes sykdom eller skade» (Folketrygdloven, 1997, §8-4). Videre er det presisert at det ikke gir rett til sykepenger om arbeidsuførheten skyldes sosiale eller økonomiske problemer (eller lignende). Med arbeidsuførhet menes at man ikke er i stand til å utføre noe arbeid. Gjennom forvaltnings- og rettspraksis er imidlertid kravet til arbeidsuførhet i realiteten delt i to underbegreper.<sup>5</sup> I tidlig sykefravær er det tilstrekkelig for en sykmeldt å være «yrkesufør», altså at man ikke kan utføre sitt nåværende yrke. Grensen for yrkesuførhet er imidlertid som utgangspunkt begrenset til de første 8-12 ukene av sykefraværet, før det deretter gjøres gjeldende et krav om å være «generell arbeidsufør», som innebærer at man ikke kan utføre noen form for inntektsgivende arbeid (ethvert arbeid). Vi bemerker at disse to begrepene og overgangen

<sup>5</sup> Dette legges blant annet til grunn i lovforarbeidene til gjeldende folketrygdlov, Ot. prp. Nr. 29 (1995-1996) og NOU 1990:20.



mellom dem, ikke fremgår av lovens ordlyd. Tidsgrensen mellom yrkesuførhet og generell arbeidsuførhet er for øvrig ikke absolutt, slik det vil fremgå av en av lagmannsrettdommene som det vises til under.

Når det gjelder lovens hovedregel og avgrensningen mot arbeidsuførhet som skyldes sosiale og økonomiske problemer, kan det bemerkes at dette blant annet omfatter problemer som følge av samlivsbrudd, dødsfall og omsorgsoppgaver i hjemmet samt arbeidskonflikter på arbeidsplassen. En vanskelig livs- og arbeidssituasjon kan likevel føre til sykdom som gir en arbeidsuførhet som gir rett på sykepenger.<sup>6</sup> Unntakene fra lovens hovedregel i ftrl. § 8-4 andre og tredje ledd, omtales ikke nærmere.

Ordningen Friskmelding til arbeidsformidling innebærer at en sykmeldt som ikke kan utføre arbeidet som vedkommende hadde på sykmeldingstidspunktet, men ikke er generell arbeidsufør, blir friskmeldt og kan motta sykepenger i inntil 12 uker som arbeidssøkende (innenfor sykepengeperioden på 52 uker). Ordningen er dermed konkret relatert til begrepene yrkesuførhet og generell arbeidsuførhet. Det følger uttrykkelig av bestemmelsens andre ledd at vedkommende må være meldt som arbeidssøker hos NAV og at et eventuelt arbeidsforhold er opphørt i samsvar med arbeidsmiljølovens bestemmelser.

### 3.1.2 Et tilbakeblikk på lovforarbeidene

Ordningen Friskmelding til arbeidsformidling har vært del av den norske sykepenge- og sykefraværsordningen i over 30 år. Ordningen ble introdusert i 1990 i forbindelse med en lovendring av den tidligere folketrygdloven av 1966, med ikrafttredelse i 1991.

Bakgrunnen og formålet med ordningen gir en interessant kontekst og viser til aktuelle problemstillinger som gjør seg gjeldende også i dag. I lovforarbeidene Ot. prp. nr. 3 (1990-1991) fremgår det at skillet mellom yrkesuførhet og generell arbeidsuførhet allerede var praktisert, og et flertall i Sykelønnsutvalget mente det var behov for å formalisere arbeidsmarkedsetatens ansvar for å gi bistand til yrkesuføre i avslutningen av sykmeldingsperioden. Rikstrygdeverket stilte seg positiv til forslaget fordi ordningen ble ansett å bringe yrkesuføre med mulighet til å utføre annet arbeid, ut av en passiv rolle som mottakere av sykepenger til en aktiv rolle som arbeidssøkende. Rikstrygdeverket bemerket også følgende om forholdet mellom de formelle reglene for sykepenger og praksis:

*Vi antar således at det i praksis utbetales sykepenger i en rekke tilfeller hvor man skulle stanset ytelsen under henvisning til at den trygdede er varig yrkesufør.*

---

<sup>6</sup> Nærmere om grensedragningen; se bl.a. Ot.prp. nr. 39 (1992-93), LA-2011-83940, LG-2017-31785 og HR-2018-2344-A.



*Forslaget innebærer etter Rikstrykdeverkets oppfatning sannsynligvis en innskjerpelse i forhold til praksis, men samtidig en materiell utvidelse av sykepengereetten i forhold til loven.*

Departementet sluttet seg til Sykelønnsutvalgets vurdering av behovet for å avklare både retten til sykepenger som «ikke helt arbeidsufør» etter sykepengeordningens bestemmelser, samtidig som man var registrert som arbeidssøker. Det ble vist til at man gjennom dette i en del tilfeller ville «unngå den vanskelige avgjørelse av hvorvidt en person som har betydelig arbeidsevne, men noe begrensede yrkesmuligheter, skal anses som helt arbeidsufør eller ikke». Departementet bemerket videre at man her «opererer i grenseområdet for de medisinske vilkår for sykepenger», slik at perioden for ordningen dermed ikke burde overstige 12 uker, samt at man hele tiden må stå meldt som reell arbeidssøker (dvs. ikke er i et arbeidsforhold) (Ot. prp. nr. 3, (1990-1991)).

Fra lovforarbeidene kan man derfor legge merke til at man anså overgangen fra yrkesuførhet og kravet til generell arbeidsuførhet som krevende å praktisere, og at man gjennom ordningen ønsket å lette overgangen for den sykmeldte som yrkesufør over til rollen som aktivt arbeidssøkende. Samtidig blir det vist til at ordningen ligger i gråsonen eller utvider den materielle rammen for retten til sykepenger etter lovens hovedregel. Selv om ordningen mer formelt utvidet rammen for å få sykepenger for yrkesuføre, ble det også signalisert at dette kunne medføre en generell innskjerping av praksis i forhold til å ellers (dvs. utenfor ordningen) kreve generell arbeidsuførhet ved lengre tids sykmelding.

Ordningen Friskmelding til arbeidsformidling, ble med noen språklige endringer, videreført i gjeldende folketrygdlov.

### 3.1.3 Dommer fra lagmannsretten

Et søk på lovdata viser at det er mange avgjørelser i Trygderetten hvor Friskmelding til arbeidsformidling er nevnt, men det er svært varierende hvor konkret ordningen er tematisert i de aktuelle sakene. Trygderettsavgjørelser kan ved søksmål ankes direkte inn for lagmannsretten, jf. trygderettsloven § 26. Et søk på lovdata viser at ordningen kun er behandlet nærmere i tre lagmannsrettsdommer siden ordningen trådte i kraft i 1991.<sup>7</sup> Lagmannsrettsdommene har størst rettskildemessig vekt, og innenfor oppdragets rammer vises det derfor til tre sentrale avgjørelser. For å utdype tematikken i dommene fra lagmannsretten vises det også til enkelte avgjørelser fra Trygderetten.

I Borgarting lagmannsretts dom fra 2019, LB-2018-29837, behandles i realiteten ikke ordningen Friskmelding til arbeidsformidling særlig inngående. Dommen er likevel svært

<sup>7</sup> Et søk på «Friskmelding til arbeidsformidling» på Lovdata Pro gir 17 treff, men selve ordningen i ftrl. § 8-5 er altså kun behandlet i noe detalj i tre av dommene. Det foreligger ingen dommer fra Høyesterett.

sentral som følge av at den tydelig trekker opp lovens hovedregel og skillet mellom kravet til yrkesuførhet i tidlig sykefravær og kravet til generell arbeidsuførhet ved lengre sykmelding. Dommen er særlig viktig fordi den slår fast at den generelle tidsgrensen som følger av etablert praksis ikke kan tas for bokstavelig, samt at det understrekes et krav til å foreta en skjønnsmessig vurdering av om vilkårene for sykepenger er oppfylt. Den konkrete saken gjaldt en kranfører som hadde vært sykmeldt pga. kneproblemer i syv måneder og var yrkesufør som følge av dette. NAV og Trygderetten fant at det ikke lenger forelå rett til sykepenger som følge av yrkesuførhet, og at den sykmeldte ikke oppfylte kravet om å være generell arbeidsufør etter ftrl. § 8-4 første ledd. Flertallet i lagmannsretten viste til følgende:

*Trygderetten har lagt til grunn at det kreves generell arbeidsuførhet i en situasjon – som her – hvor A har vært sykmeldt i omtrent sju måneder. Dette er den helt klare hovedregelen. Som det fremgår ovenfor, må likevel ikke tidsrommet for hvor lenge yrkesuførheten kan gi rett til sykepenger, tas bokstavelig. Det skal foretas en konkret skjønnsmessig vurdering av om yrkesuførheten kan gi rett til sykepenger i en lengre periode enn to til tre måneder. Rundskrivet gir anvisning på vurderingskriterier som bør inngå i skjønnet. Disse momentene er – som det fremgår ovenfor – diagnosen, behandlingsmuligheter, arbeidets art og muligheter for arbeidsrettede tiltak.*

Flertallet bemerket at lengden på sykefraværet og usikkerhet rundt prognoser, i utgangspunktet tilsa at det skulle mye til for at yrkesuførhet kunne gi fortsatt rett til sykepenger. Flertallet mente imidlertid at Trygderetten ikke hadde tilstrekkelig hensyntatt at det forelå en klar utsikt til bedring og gode muligheter for at den sykmeldte i relativ nær fremtid kunne vende tilbake til arbeidet som kranfører. Det ble videre vist til at Trygderetten ikke hadde foretatt en skjønnsmessig vurdering i tråd med NAVs rundskriv, herunder arbeidets art og muligheter for arbeidsrettede tiltak. I sin videre vurdering viste flertallet også til at det feilaktig var lagt til grunn at den sykmeldte ikke hadde lang og sterk tilknytning til sin arbeidsgiver samt at A sine muligheter for annen jobb enn kranfører trolig var svært begrenset. I vurderingen til flertallet blir også aktualiteten til bruk av ordningen Friskmelding til arbeidsformidling berørt:

*Dersom det for at A skulle fortsette å oppnå rett til sykepenger ble stilt krav om at han sa opp sitt arbeid som kranfører hos [bedrift], var det etter flertallets syn ikke ubetydelig fare for at han for fremtiden ville blitt stående uten arbeid. Heller ikke dette momentet synes vurdert av Trygderetten ved vurderingen av om det i dette tilfellet var grunnlag for å gjøre unntak fra kravet om arbeidsuførhet i ethvert yrke.*

Lagmannsretten anså Trygderettens avgjørelse for å være ugyldig og ba forvaltningen om å vurdere vedtaket på nytt. Arbeids- og velferdsdirektoratet har i ettertid presisert i rundskriv at det klare utgangspunktet om at yrkesuførhet gir grunnlag for sykepenger i inntil 8-12 uker, ikke kan tas bokstavelig. Videre forbereder direktoratet ytterligere

presiseringer i rundskrivet vedrørende lagmannsrettens redegjørelse. Dette gjelder særlig lagmannsrettens vektlegging av den sykemeldtes arbeidsmuligheter i forbindelse med funksjonsvurderingen etter ftrl. § 8-4, fordi denne etter direktoratets vurdering ikke gir uttrykk for riktig forståelse av regelen.

Av helt fersk rettspraksis foreligger det to dommer fra lagmannsretten som omhandler retten og plikten til å bli vurdert for Friskmelding til arbeidsformidling etter ftrl. § 8-5. I LB-2023-2494 avsa lagmannsretten dom i tråd med partenes enighet (staten og saksøker), om at den aktuelle Trygderettsavgjørelsen (TRR-2021-156) var ugyldig som følge av saksbehandlingsfeil. Denne feilen besto i at Trygderetten kun hadde vurdert den sykmeldtes rett til sykepenger etter lovens hovedregel i ftrl. § 8-4, og ikke vurdert den sykmeldtes anførsel om rett til sykepenger etter ordningen i ftrl. § 8-5.

I en mer utfyllende dom fra Borgarting lagmannsrett, LB-2022-125827, fant retten at NAV hadde brutt sin veiledningsplikt etter forvaltningslovens § 11, ved at den sykmeldte ikke var blitt veiledet om muligheten til å søke Friskmelding til arbeidsformidling etter ftrl. § 8-5. Rettens flertall fant imidlertid at den sykmeldte ikke kunne få etterbetalt sykepenger etter bestemmelsene i folketrygdloven, bl.a. fordi han rent faktisk ikke oppfylte vilkåret om å være arbeidssøker. Flertallets vurdering innebærer at en sykmeldt som ikke er blitt veiledet eller vurdert i forhold til ordningen Friskmelding til arbeidsformidling, er henvist til å fremme erstatningssøksmål for å bli kompensert for forvaltningens feil.

Etter vårt syn er det vesentlig at det i de to lagmannsrettdommene vises til en *plikt* for NAV til å veilede og vurdere sykmeldte (som anses yrkesuføre) i henhold til ordningen i ftrl. § 8-5. Mens den første saken viser til at det forelå en anførsel fra den sykmeldte om rett til sykepenger etter ordningen, viser den andre dommen til at forvaltningen har et generelt ansvar for å vurdere aktualiteten av dette uavhengig av den sykmeldte sine anførsler. Ser man nærmere på innholdet i den påankede kjennelsen (TRR-2021-4311) for lagmannsretten i sak LB-2022-125827, fremgår det at Trygderetten var samlet om å motsette seg NAV-klageinstans anførsel om at ordningen ikke er et virkemiddel man automatisk har krav på, men noe som kan tilbys der det fremstår som rimelig.

Trygderetten uttalte følgende:

*Retten er heller ikke enig i at friskmelding til arbeidsformidling er «et virkemiddel som kan tilbys der det fremstår som rimelig», og at den situasjonen den ankende part var i ikke ga «grunnlag for å tilby friskmelding til arbeidsformidling». At bestemmelsens første ledd benytter uttrykket «kan» gir etter rettens oppfatning ikke grunnlag for en fri rimelighetsbetraktning for NAV, men knytter seg til de forutsetningene som følger av bestemmelsens andre ledd. Retten viser i denne sammenheng til Ot.prp.nr.29 (1995–1996) der det uttales:*

*«Ordnningen innebærer at den trygdede har rett til sykepenger for en tidsbestemt periode på inntil 12 uker.»*

*Etter rettens oppfatning passer ankemotpartens oppfatning om at bestemmelsen kan anvendes etter en fri rimelighetsbetraktning, dårlig med forarbeidenes uttrykk om at den trygdede (medlemmet) «har rett til sykepenger».*

*Retten kan heller ikke se at Arbeids- og velferdsdirektoratets retningslinjer gir grunnlag for et tilbudsaspekt basert på rimelighet. Uansett må vilkårene etter § 8-5 og NAVs vurdering komme klart til uttrykk i vedtak med opplysning om klagemuligheter, slik at medlemmet settes i stand til å forfølge saken også overfor denne bestemmelsen.*

I sistnevnte dom fra lagmannsretten vises det også til flere andre avgjørelser i Trygderetten hvor NAVs vedtak er blitt opphevet som følge av at «NAV ikke har vurdert anvendelse av § 8-5, og/eller veiledet om bestemmelsen». Denne plikten aktualiseres særlig i forbindelse med stans/avslag av sykepenger etter ftrl. § 8-4. I en av disse avgjørelsene fra Trygderetten i 2012, TRR-2012-1769, uttales det:

*Ankemotpartens begrunnelse i oversendelsesbrevet kan imidlertid oppfattes slik at Ap, etter åtte ukers sykmelding, ikke anses arbeidsufør til et hvert arbeid, selv om hun ikke kunne gå tilbake til sitt arbeid som renholder.*

*For slike tilfeller oppfatter retten det slik at Arbeids- og velferdsdirektoratet har gitt anvisning på at man skal vurdere friskmelding til arbeidsformidling, hvilket gir rett til sykepenger i ytterligere 12 uker. For det tilfelle at behandlende lege ikke har tatt et slikt initiativ, har Arbeids- og velferdsdirektoratet gitt følgende retningslinjer i rundskrivet til folketrykkeloven § 8-5:*

*«Initiativet til friskmelding til arbeidsformidling bør også tas av NAV i forbindelse med oppfølging av den sykmeldte. NAV kan ikke ensidig basere seg på legens initiativ. NAVs initiativ kan innebære at saken tas opp med behandlende lege, eller at det vurderes arbeidsrettede tiltak. Rådgivende overlege vil kunne være en sentral samarbeidspartner og støtte ved vurderingen av friskmelding til arbeidsformidling. NAV-kontoret må gjennomføre en behovsvurdering, slik at bruker sikres riktig oppfølging.»*

*Slik retten ser det, foreligger det således svikt i saksbehandlingen på to punkter, sett i forhold til de retningslinjer Arbeids- og velferdsdirektoratet har gitt i sine rundskriv: Ap ble ikke varslet om at sykepengene ble stanset og det ble i den forbindelse ikke vurdert om hun burde friskmeldes til arbeidsformidling med rett til sykepenger i ytterligere 12 uker.*

Både eldre og nyere avgjørelser i Trygderetten og lagmannsretten, synes å indikere en mer generell utfordring ved NAVs praksis hvor Friskmelding til arbeidsformidling ikke blir veiledet om og/eller vurdert brukt i tilfeller hvor det foreligger en plikt til dette. Dette kan henge sammen med at ftrl. § 8-5 første ledd bruker formuleringen «kan det ytes sykepenger». Videre er det ikke nødvendigvis klargjort i rundskrivet at det foreligger en slik plikt, da det der vises til at NAV «bør» ta initiativ til ordningen (selv om legen ikke

har gjort det) (Arbeids- og velferdsetaten, 1997). Rundskrivet omtales nærmere i punkt 3.3.

## 3.2 Plassering i sykepengeordningen og sykefraværsoppfølgingen

Ovenfor har vi redegjort for hvordan Friskmelding til arbeidsformidling forholder seg til lovens hovedregel for sykepenger. I tillegg har vi beskrevet hvordan det i lovforarbeidene er uttalt at ordningen ble ansett å ligge i gråsonen for eller utvide den rettslige rammen for sykepenger. I realiteten berører ordningen ikke bare rammen for sykepengeordningen, men oppstiller også en egen form for sykefraværsoppfølging.

Når det gjelder sykepengeordningen kan det først bemerkes at ftrl. § 8-5 er det nærmeste i loven man kommer en uttrykkelig henvisning til begrepet «yrkesuførhet», og at dette kan gi grunnlag for sykepenger. I første ledd vises det nettopp til at sykepenger kan ytes til den som av «helsemessige grunner ikke er i stand til å utføre det arbeidet vedkommende hadde på sykmeldingstidspunktet, men som ellers er arbeidsfør». Ftrl. § 8-5 regulerer imidlertid ikke yrkesuførhet som grunnlag for sykepenger i innledende sykefravær etter ftrl. § 8-4 første ledd. Friskmelding til arbeidsformidling gjelder i stedet en *videreføring* av retten til sykepenger når yrkesuførhet etter lovens hovedregel ikke lenger er til stede eller er på vei til å utgå. Det er altså den mer avklarte situasjonen med yrkesuførhet, men ikke generell arbeidsuførhet, som bestemmelsen sikter på å regulere. Bestemmelsen angir en begrenset tidsperiode for ordningen, inntil 12 uker, og setter to vilkår som må være oppfylt for deltakelse (meldt som arbeidssøker og sagt opp jobben). Innenfor denne rammen har man dermed etablert en egen ordning for rett på sykepenger, hvor ytelsen gis til en person som ikke lenger er sykmeldt, men i stedet er formell og aktiv arbeidssøker i NAV-systemet.

NAVs oppfølging av den sykmeldte kan deles i en avklarings- og rekrutteringsfase og en oppfølgingsfase for dem som deltar på ordningen. Den første fasen vil som utgangspunkt knytte seg til at NAV iverksetter normal sykefraværsoppfølging, men hvor man tidlig eller sent får avklart at det er snakk om fortsatt yrkesuførhet, men ikke generell arbeidsuførhet. Sykmelder (typisk fastlegen) og/eller NAV kan da vurdere ordningen som aktuell og ta opp temaet med den sykmeldte. På dette stadiet vil NAVs dialog med den sykmeldte få en noe annerledes karakter, dels gjennom at grunnlaget for sykepenger blir aktualisert og dels gjennom at den sykmeldte kan trenge veiledning og støtte/motivasjon for å vurdere jobbskifte. Dersom den sykmeldte velger å delta på ordningen, skal NAV vurdere den sykmeldtes bistandsbehov etter NAV-loven § 14a. Det bemerkes at ftrl. § 8-5 ikke oppstiller spesifikke krav til overgangen fra sykmeldt til arbeidssøker, heller ikke hvilken oppfølging som skal gis deltakere på ordningen. Noen deltakere på ordningen vil dermed kunne få standard innsatsnivå, mens andre deltakere vil ha rett på oppfølging fra

NAV-kontoret lokalt. På NAV-kontorene vil for øvrig oppfølgingen kunne variere, f.eks. ved at den lokale organisering gjør at vedkommende som arbeidssøker fortsetter med den samme NAV-ansatte som vedkommende hadde som sykmeldt, eller ikke.

Ordningen Friskmelding til arbeidsformidling skiller seg følgelig klart ut fra lovens hovedregel for sykepengesaker, og innebærer også et eget oppfølgingsforløp. Det kan derfor hevdes at dette er en særordning innenfor den norske sykepengeordningen og sykefraværsoppfølgingen.

### 3.3 Oversettelse av lovverk til praksis

Lovteksten er den fremste rettskilden for NAV til å fastslå hva som er gjeldende rett og hvilke vurderingstemaer som skal legges til grunn i deres oppfølgingsarbeid og formelle saksbehandling. Øvrige formelle rettskilder er særlig lovens forarbeider og avgjørelser i domstolsapparatet, herunder også praksis fra Trygderettsavgjørelser.<sup>8</sup> NAV har imidlertid, i likhet med store deler av norsk forvaltning, utviklet et omfattende rundskriv som forsøker å gi en samlet fremstilling av det formelle regelverket, viktige avklaringer i retts- og forvaltningspraksis og en veiledning for hvordan man skal forstå og bruke reglene i folketrygdloven i den enkelte sak. NAVs rundskriv til folketrygdloven, R08-00, er derfor på mange måter det verktøyet som NAV-ansatte lettest tar i bruk for å få både oversikt og en viss detaljinnføring i hvordan lovverket skal anvendes i praksis. Rundskrivet kan i så måte også være med å sikre likebehandling på tvers av NAV-kontor. Samtidig oppstår det risiko for at NAV-ansatte blir for ensidige og lojale til rundskrivets føringer og i mindre grad åpne for å anvende regelverket direkte og søke avklaring i andre rettskilder. Videre kan rundskrivet inneholde feil eller upresise/unyanserte formuleringer som kan gi grunnlag for misforståelser i hvordan loven skal anvendes i praksis.

Ser man nærmere på rundskrivets oppbygging når det gjelder ftrl. § 8-5, er det tydeliggjort at bruken av denne bestemmelsen avhenger av at man har god innsikt i den mer utfyllende redegjørelsen man får om yrkesuførhet og generell arbeidsuførhet under ftrl. § 8-4 første ledd. Det er imidlertid lite veiledning som forklarer sammenhengen mellom lovens hovedregel og det som på mange vis fremstår som et unntak eller særordning fra denne. Herunder er det ikke vist til de opprinnelige lovforarbeidene til ordningen og hvilke føringer og forutsetninger som ble lagt til grunn der, samt heller ikke vist til avgjørelser fra Trygderetten og Lagmannsretten som kunne fremhevet ordningens rolle når yrkesuførhet ikke lenger er tilstrekkelig for sykepenge etter ftrl. 8-4 første ledd.

Et relevant eksempel som er nevnt tidligere, er at det i rundskrivet angis at NAV «bør» ta initiativ til bruk av ordningen, selv om legen i saken ikke har gjort dette. Det er nærliggende at en slik formulering underslår NAVs plikt til å veilede om og vurdere

---

<sup>8</sup> Trygderetten blir ofte karakterisert som et domstolslignende forvaltningsorgan.

denne bestemmelsen på eget initiativ, slik vi har sett det fastslått i avgjørelser fra Trygderetten og Lagmannsretten. Det beror altså ikke på en rimelighetsbetraktning hvor NAV står fritt til å vurdere om ordningen bør trekkes inn i sykefraværsoppfølgingen, men en plikt (og rettighet) som må anses å gjøre seg gjeldende i en rekke saker hvor en sykmeldt er yrkesufør over noe tid, herunder spesielt i saker hvor spørsmålet om stopp av sykepenger er eller burde vært vurdert nærmere.

I positiv retning kan det vises til at rundskrivet flere steder gir påminnelser og knytter bruken av ftrl. § 8-5 sammen med regelverket for øvrig. For eksempel vises det til at NAV-kontoret må gjøre en behovsvurdering slik at deltakere i ordningen sikres riktig oppfølging som arbeidssøkere (NAV-loven § 14a). Et annet eksempel er henvisningen til at mulighetene for tilrettelegging og omplassering på arbeidsplassen må være utprøvd (Arbeidsmiljøloven § 4-6). Til en viss grad finner man også eksempler på utfylling og/eller avklaringer knyttet til mer praktiske utfordringer som ikke er regulert av det formelle regelverket. For eksempel vises det til at ordningen kan brukes under den sykmeldtes oppsigelsestid, dersom arbeidsgiver har frigjort den sykmeldte fra arbeidsplikten.

Avslutningsvis skal det nevnes at NAV på nasjonalt nivå også har fagdialog, rutine for å gjennomføre prosess i saksbehandlingssystemer samt maler for vedtak etter ordningen. Stedvis og i ulik grad vil det også på NAV-kontorene kunne eksistere lokale rutiner og formell arbeidsmetodikk for bruk av ordningen. Dette leder over til neste kapittel som omhandler NAV-ansattes forståelse og praktisering av regelverk og rutiner, herunder vurdering av §§ 8-4 og 8-5.



## 4. Praksis i NAV

I dette kapitlet presenteres intervjumaterialet som belyser NAVs praktisering av Friskmelding til arbeidsformidling. I kapittel 4.1 presenteres kort nasjonale maler og rutiner for bruk av ordningen. Deretter tar vi for oss empirien knyttet til organisering av arbeidet med Friskmelding til arbeidsformidling i de utvalgte NAV-kontorene (4.2). I kapittel 4.3 presenteres sentrale funn knyttet til oppfølging av deltakere i ordningen. Deretter går vi nærmere inn på vurderingen av kravet til yrkesuførhet og generell arbeidsuførhet (4.4), før vi til slutt omtaler barrierer for praktisering av ordningen sett fra NAV-kontorenes ståsted (4.5).

### 4.1 Nasjonale maler og rutiner for bruk av ordningen

#### 4.1.1 Servicerutine for Friskmelding til arbeidsformidling

NAVs rutinebeskrivelse om Friskmelding til arbeidsformidling forklarer gangen i prosessen fra identifisering til ferdig vedtak, og de ulike aktørenes rolle ved innvilgelse av ordningen. Rutinen, som skal sikre enhetlig praksis og pålitelig forvaltning, vektlegger NAV-kontorets rolle i prosessen. Den viser også til arbeidsoppgaver for andre NAV-enheter som NAV Arbeid og Ytelser og NAV Kontaktsenter. I tillegg gir rutinen informasjon om hva bruker og sykmelder må gjøre for at NAV skal kunne fatte vedtak om ordningen. For øvrig kan bruker og sykmelder også finne informasjon om ordningen på [nav.no](http://nav.no).<sup>9</sup> Rutinen viser videre til aktuelt lovverk og rundskriv.

Flere NAV-ansatte forteller i intervju at rutinen for Friskmelding til arbeidsformidling er god. Videre er den enkel å følge, selv for veiledere som bruker ordningen sjelden. Andre veiledere forteller at de kjenner til rutinen, men at de bruker den i liten grad. NAV-ansatte ved kontorer som har egne rutiner, forteller i intervju at de opplever servicerutinen som mindre relevant fordi de har egne lokale rutiner for bruk av ordningen (se kap. 4.2.3). I tillegg varierer kjennskap til og etterlevelse av stegene som er beskrevet i rutinen både mellom og innad i NAV-kontor. Dette knytter seg særlig til bruken av fagsystemet Infotrygd (se kap. 4.5.1).

---

<sup>9</sup> NAV. (2023b, 11. oktober). *Friskmelding til arbeidsformidling*. [Friskmelding til arbeidsformidling - nav.no](http://nav.no)  
NAV. (2023f, 18. oktober). *Sykmelding og sykepenges: For samarbeidspartnere*. [Sykmelding og sykepenges - nav.no](http://nav.no)



### 4.1.2 Vedtaksmal

NAV-kontorene har en generell, kortfattet mal for å fatte vedtak om deltakelse i ordningen. Malen legger vekt på at brukeren får sykepengene mens vedkommende søker ny jobb, begrunnelsen for vedtaket og hva som må skje før sykepengene kan utbetales. Videre fremgår informasjon om utbetalingen, hva som skjer dersom personen ikke kommer over i annet arbeid, plikten til å melde fra om eventuelle endringer samt klage- og innsynsrett. Den gir også informasjon om at brukeren kan lese mer om ordningen på NAVs nettsider eller ta kontakt på [nav.no/kontakt](http://nav.no/kontakt) ved behov.

Vedtaksmalen legger ikke opp til inngående vurderinger, og den sier heller ikke noe om hvilken oppfølging deltakere i ordningen får fra NAV (Imidlertid er det relevant å nevne at informasjon om oppfølging skal fremgå av 14a-vedtaket jf. NAV-loven § 14a). Intervjudeltakerne tar i liten grad opp vedtaksmalen i intervjuene.

### 4.1.3 Fagnettverk for sykefraværsoppfølging

Arbeids- og velferdsdirektoratet har et fagnettverk for sykefraværsoppfølging der NAV-fylkene og representanter for NAV-kontorer deltar. Direktoratet har gitt oss innsyn i deler av dialogen som omhandler perspektiver på ordningen fra fagpersoner i fylkene. Det er relevant å presisere at fagnettverket ikke har hatt en løpende dialog om Friskmelding til arbeidsformidling, men ordningen har vært oppe som sak på et tidspunkt. Dialogen svarer på spørsmålet om nettverket har gjort seg noen tanker om årsaken til nedgangen i bruken av Friskmelding til arbeidsformidling i perioden 2019-2021. Flere NAV-fylker har besvart spørsmålet.

Enkelte fylker trekker frem endringer i arbeidsmarkedet som en forklaring på at bruken av ordningen har gått ned. Det begrunnes med at villigheten til å si opp faste jobber antas å ha gått noe ned, og at arbeidsgivere strekker seg lenger for å beholde arbeidskraften. Ett NAV-fylke som har et stort arbeidsmarked, oppgir at det har vært enklere å bytte jobber som følge av høy etterspørsel i arbeidsmarkedet i det aktuelle fylket. Derfor beskrives ordningen som et overflødig virkemiddel.

Andre fylker trekker frem manglende kjennskap til ordningen særlig blant sykmeldere som en mulig forklaring. Videre peker noen fylker på manglende kjennskap internt i NAV. Et mulig tiltak som trekkes frem i den forbindelse, er mer konkret beskrivelse av ordningen på NAV sine sider. Pandemien nevnes også som en forklaring på nedgangen i bruk. Det pekes på at pandemien førte til høyt arbeidspress på NAV-veiledere og mindre brukeroppløring. Mange nyansettelser, og at NAV-kontoret ikke gjør ordningen kjent hos de som er nye, kan også ifølge enkelte forklare nedgangen i bruk.

Enkelte fylker viser til uklarhet forbundet med vurderingen av kravet til yrkesuførhet og generell arbeidsuførhet ved lengre sykefravær. Herunder trekkes det frem at Friskmelding

til arbeidsformidling ofte krever solid veiledning av bruker for at vedkommende skal velge å delta i ordningen. NAV-ansatte opplever at sykmeldte vegrer seg for å avslutte arbeidsforholdet. Manglende individuell veiledning i sykmeldingsåret kan, ifølge enkelte fylker, være en barriere.

Ett fylke beskriver at «*Servicerutinen for Friskmelding til arbeidsformidling gir merarbeid og unødvendig forflytting av oppgaver*». I den forbindelse omtales rutinen som en «tidstyv». Enkelte opplever også at NAVs Servicerutine for Friskmelding til arbeidsformidling er for stor og omfattende. Noen fylker vurderer at andre arbeidsrettede tiltak er mer aktuelt å ta i bruk overfor personer som trenger oppfølging mot ny jobb, uten at dette er ytterligere beskrevet i dialogen.

Det er en åpning i rundskrivet for at Friskmelding til arbeidsformidling kan innvilges i oppsigelsestiden dersom arbeidstaker fritas fra arbeidsplikten. Ett fylke mener det er en barriere for å ta ordningen i bruk at en del arbeidsgivere ikke vil fritta arbeidstaker fra oppsigelsestiden.

Ett fylke påpeker at det er lettere å vurdere ordningen når den den sykmeldte kan søke lik type arbeid hos en annen arbeidsgiver. I den forbindelse vises det til at det tidligere var krav om annen type arbeid. Vi har imidlertid ikke sikre kilder som sier noe om en slik endring, men merker oss at enkelte intervjudeltakere viser til at det har vært en «oppmykning» på dette området (se kap. 4.2.4).

## 4.2 Organisering, praksis og forholdet til andre tjenester

Friskmelding til arbeidsformidling er organisert under sykefraværsområdet i NAV-kontoret. NAV-veileder/SYFO-veileder vurderer oppfølgingsbehovet hos den enkelte bruker. Ved innvilgelse av ordningen skal det fattes et vedtak om innvilgelse av Friskmelding til arbeidsformidling samt et såkalt 14a-vedtak.<sup>10</sup>

NAV-kontorenes organisering kan påvirke tjenestetilbudet, og ulike måter å organisere arbeidet på har sine styrker og svakheter. Kontorene vi har innlemmet i denne studien har ulike organisasjonsmodeller: a) oppfølging etter ytelse (SYFO-veileder, AAP-veileder), b) generalist (hele løpet, enkeltveileder eller team), c) team som arbeider med dem som skal beholde arbeid og team som arbeider med dem som har som mål å skaffe arbeid, og d) virksomhetsorganisering (veilederne følger opp alle ansatte i en virksomhet). Den siste modellen kan også kombineres med de andre ovennevnte modellene.

---

<sup>10</sup> NAV-loven § 14a: «Alle som henvender seg til NAV-kontoret, og som ønsker eller trenger bistand for å komme i arbeid, har rett til å få vurdert sitt bistandsbehov. Brukere som har behov for en mer omfattende vurdering av sitt bistandsbehov, har rett til å få en arbeidsevnevurdering».

I intervjuer med NAV-ansatte er det enkelte som peker på at valgt organisering kan være av betydning for å fange opp aktuelle kandidater for Friskmelding til arbeidsformidling. Dette kan illustreres med eksempler fra datamaterialet vi har med NAV-kontorer som er ulikt organisert.

Ved ett av kontorene som har høy bruk av ordningen, har kontoret valgt å kombinere virksomhetsorganisering med oppfølging etter ytelse. De NAV-ansatte trekker frem virksomhetsorganisering som en fordel for å identifisere aktuelle deltakere. Det forklares med at organiseringen fører til at veilederne ofte oppnår god relasjon med og kompetanse på utvalgte virksomheter, og at dette gir dem mulighet til å i større grad fange opp saker der jobbyte kan være aktuelt. Avdelingen følger opp sykmeldte med mål om å beholde arbeid uavhengig av om de får sykepenger eller arbeidsavklaringspenger. Dermed beholder brukerne samme veileder ved bytte av ytelse. Ifølge avdelingsleder gir denne måten å organisere arbeidet på, sterkere insentiver til å avklare brukere tidlig i sykefraværsforløpet, slik det ble påpekt i intervju:

---

*Det er fordeler og ulemper med alt, men vi vektlegger økt bransjekunnskap. Samtidig ser jeg at vi på denne måten fanger opp en større andel av dem vi vet at vi kommer til å ha med oss videre. Det gir oss litt flere aksjer i å få personer som har behov for jobbskifte over i annet arbeid.*

Avdelingsleder i NAV

---

Enkelte NAV-kontor som inngår i denne studien, har valgt å organisere kontoret med utgangspunkt i en generalistmodell. Det innebærer at NAV-veileder har ansvar for å følge opp brukeren uavhengig av ytelse. Brukeren trenger derfor heller ikke å bytte veileder ved overgang mellom ytelser. I intervjuer med ansatte ved mindre kontorer organisert etter generalistmodellen, påpekes betydningen av å jobbe tett sammen og sikre at alle medarbeidere kan håndtere ulike tiltak/tjenester i NAV. På denne måten sørger de for at ansatte har kompetanse også på Friskmelding til arbeidsformidling, slik det ble påpekt i gruppeintervju med ett NAV-kontor:

---

*Vi er sårbare generelt fordi vi er få og dersom noen slutter kan man miste kompetanse. Vi er kun 4 personer på kontoret, men vi prøver å jobbe tett og sørge for at alle kan håndtere flere type saker og ytelser.*

NAV-veileder

---

Videre påpeker veilederne ved det aktuelle NAV-kontoret at bruken av ordningen er nokså personavhengig. For at NAV-kontoret som helhet skal ha tilstrekkelig kunnskap om ordningen, trekker veilederne også frem betydningen av forankring og prioritering på ledernivå.

Foruten generalistmodellen, må bruker som regel bytte veileder når hen registrerer seg som arbeidssøker for å delta i ordningen. De fleste veilederne vi har intervjuet som jobber med sykefraværsoppfølging forteller at de mister oversikten over hvilken oppfølging deltakere i ordningen får fra NAV (se mer om oppfølging i kap. 4.3, 5.2.2 og 7.5).

### 4.2.1 Tidlig innsats i sykefraværsoppfølgingen

I ordinær sykefraværsoppfølging er NAV ofte først inne i bildet etter åtte uker for å vurdere aktivitetskravet. Flere av NAV-kontorene i vår studie har fokus på tidlig innsats overfor sykmeldte, gjerne som resultat av at tidlig innsats har vært en ønsket utvikling fra NAV Fylke.

Flere NAV-kontor viser til rutiner for å fange opp sykmeldte før åtte uker, for eksempel ved bruk av jobbforventningsspørsmål som sendes til sykmeldte på gitte tidspunkt. Det kan være spørsmål hvor den sykmeldte blir bedt om å skåre seg selv på forventninger om retur til arbeid, hvordan de opplever relasjonen til arbeidsplassen og nærmeste leder, og hvilke oppgaver den sykmeldte kan utføre eller ikke (se f.eks. Oxford Research 2023; Oxford Research og NORCE 2023). I praksis innebærer en slik tidlig innsats at NAV også skal vurdere om Friskmelding til arbeidsformidling kan være et hensiktsmessig virkemiddel for retur til arbeid.

Når sykmeldingsperioden strekker seg utover to måneder, erfarer veilederne at det ofte skjer endringer i sykmeldtes tankegang. Det forklares gjerne med at sykmeldte har tillagt seg andre vaner og har mindre selvtillit på å komme tilbake i arbeid. Mulighetsvinduet for å få den sykmeldte tilbake i arbeid synes derfor å være størst tidlig i sykefraværet. Den samme tankegangen speiles i fokuset på «tidlig innsats», altså at innsatsen må settes inn tidlig i et sykefraværsløp før det går for lang tid og utfordringene har blitt kompliserte (Oxford Research og NORCE, 2022, s. 48).

### 4.2.2 En lite prioritert ordning

Overordnet viser datamaterialet at ordningen i begrenset grad har vært prioritert fra fylkesleddet i NAV. Ledere ved NAV-kontorene kan ikke vise til tydelige signaler og prioriteringer om Friskmelding til arbeidsformidling fra NAV Fylke. Ordningen er heller ikke viet oppmerksomhet i mål- og disponeringsbrevene.

Én NAV-leder forteller at NAV-kontoret deltar på fagmøter et par ganger i året med fylkesleddet. Friskmelding til arbeidsformidling har vært et tema på samlinger som har funnet sted i nyere tid. Videre forteller informanten at ordningen har vært på agendaen i ledersamlinger og i fagnettverket for sykefraværsoppfølging.

Flere NAV-kontor oppgir at de har rapportering på ordningen. Avdelingsleder ved ett av kontorene som har høy bruk av ordningen, forteller at NAV-kontoret over flere år har hatt

et resultatmål om å kartlegge flest mulig av dem som kan ha behov for jobbytte tidlig i sykefraværet. I saker hvor jobbytte kan være aktuelt, har avdelingen en rutine for å vurdere ordningen. Det å ha ordningen som et resultatmål i avdelingen eller ved NAV-kontoret, trekkes av enkelte frem som avgjørende for å øke bruken av ordningen.

Ifølge ledere ved NAV-kontorene fører rapportering til at veilederne har fokus på ordningen og blir mer motiverte til å ta den i bruk, slik det ble påpekt i intervju:

---

*Jeg ser at veilederne blir mer motiverte av å se statistikken og bruken. De ser at det er noe som blir brukt i stedet for at det står at det var én deltaker forrige måned eller i fjor. På ledersiden er det litt tyngre å få det i gang. Det beste er at veilederne jobber med det selv, men akkurat nå er ordningen litt oppe på listen av ting som tas opp.*

NAV-leder

---

Flere informanter forteller at det er mange områder i NAV som krever oppmerksomhet, og som gjør at det nok varierer litt hvilke virkemidler som er på agendaen i fylkene.

### 4.2.3 Lokale rutiner

I intervjuene har vi stilt spørsmål om NAV-kontorene har egne rutiner for hvordan ordningen praktiseres. Relativt få NAV-ansatte viser til NAVs egen servicerutine for ordningen når vi stiller spørsmålet generelt. Rutinen nevnes likevel av flere når vi stiller spørsmål konkret om fremgangsmåten for bruk. Særlig i tilknytning til fagsystemene tas rutinen opp mer uoppfordret.

Videre fremkommer det at informantene tolker begrepet *rutiner* ulikt. Flere NAV-ledere forteller at NAV-kontoret ikke har en nedskrevet rutine, men at de likevel har fokus på ordningen og det å gjøre NAV-veilederne oppmerksomme på å ta den i bruk. Dette gjøres blant annet ved at nyansatte får innføring i ordningen som del av opplæringen. Noen NAV-kontor har fagmøter hvor ordningen er et av flere tema. Ellers oppgir informantene at dialog med sykmeldere er viktig for å sikre at brukere får tilbud om ordningen.

Ved ett av NAV-kontorene som har høy bruk av ordningen, har avdelingsleder utarbeidet en egen rutine for ordningen. Denne rutinen ble etablert før NAVs servicerutine for Friskmelding til arbeidsformidling ble opprettet. Avdelingsleder påpeker betydningen av at en rutine bør inneholde en beskrivelse av saker der ordningen kan være aktuell, slik det fremkommer i intervju:

---

*Vi har jobbet med å få det til å bli en innarbeidet rutine i alle konfliktsaker eller mulige konflikter hvor arbeidsplassen kan være en medvirkende årsak til sykefraværet. NAV skal foreslå ordningen raskt til legen og til bruker. I møte med bruker er det viktig å få frem at*

*«du har full rett til sykepengene i de tre månedene hvor du fristilles fra jobben din og kan søke annet arbeid». Det har vi fokus på. Ta det opp i møter og pakk det inn i informasjon (...) Ha det som resultatmål i avdelingen eller NAV-kontoret for å nå et visst mål.*

NAV-leder

Ifølge intervjudeltakerne skal ordningen vurderes løpende gjennom sykefraværperioden. Imidlertid pekes det på noen tidspunkter i sykefraværsoppfølgingen hvor NAV-kontorene har et ekstra blikk for akkurat denne ordningen. Dette gjelder særlig tidspunktene NAV-kontorene har satt for tidlig dialog med sykmeldte (før åtte uker) og når sykefraværet når 12 uker. Sistnevnte må ses i sammenheng med at man etter 12 uker med sykepenge som følge av yrkesuførhet, i utgangspunktet er i sluttfasen for det som er tillatt etter folketryktdloven § 8-4. Enkelte NAV-kontor forteller at de har lagt inn et sjekkpunkt på dette tidspunktet, mens andre kunne ønske seg en form for avsjekk for om ordningen er vurdert når sykefraværet har passert 12 uker.

I intervjuene vises det til få eksempler på NAV-kontor som har rutiner for dialog med sykmeldere om ordningen. Ordningen nevnes oftest i kommunikasjonen om enkeltsaker dersom den kan være aktuell. Her er kjennskap hos NAV-veileder og sykmelder sentralt. I tillegg holdes det ulike samarbeidsmøter mellom NAV og fastleger, men det er uklart hvor ofte slike møter gjennomføres og i hvilken grad ordningen er på agendaen. NAV-ansatte etterlyser flere arenaer for å gjøre ordningen bedre kjent for sykmeldere. Flere trekker frem sykmelders kjennskap til ordningen som en viktig suksessfaktor for bruk (se mer i kap 4.5.2).

Når en person har registrert seg som arbeidssøker skal NAV vurdere hva som er det forventede behovet for bistand fra NAV for å komme i arbeid. Dette følger av NAV-lovens § 14a. I praksis vil en arbeidssøker svare på en del spørsmål ved registrering hos NAV, hvorpå svarene fra registreringen blir brukt inn i en enkel regelstyrt algoritme. Dersom svarene tilsier at personen kan ha helseutfordringer eller andre hindringer for å komme i jobb anbefaler algoritmen en arbeidsevnevurdering. Dersom dette ikke er tilfelle, men det er andre grunner til å tro at personen kan ha større bistandsbehov, for eksempel på grunn av begrenset tid i arbeid det siste året, blir anbefalingen situasjonsbestemt innstas. Brukere som settes til standard innsatsbehov er vurdert til å klare og skaffe arbeid på egenhånd med generelle tjenester som for eksempel arbeidsformidling, selvbetjeningsløsninger og informasjonsmøter (NAV, 2022). I alle tilfeller skal NAV-veileder gjennomføre en selvstendig vurdering av brukers bistandsbehov basert på svarene fra registreringen, annen relevant informasjon NAV har om arbeidssøkeren og ytterligere informasjon innhentet ved behov.

Veiledere ved ett NAV-kontor forteller i intervju at de bevisst velger å unngå å sette brukere til standard innsats i behovsvurderingen i 14a-vedtaket. Årsaken til dette er at

standard innsats etter januar 2023 overføres til Nasjonal oppfølgingsenhet (NOE). Enheten har ansvar for oppfølgingen av arbeidssøkere vurdert til standard innsats i alderen 30-59 år. Hovedmålene er å frigjøre tid i NAV-kontorene til tettere og bedre oppfølging av de som trenger det mest, samtidig som brukere med standard innsatsbehov får nødvendig oppfølging. Veilederne ved dette NAV-kontoret oppgir imidlertid at de mister oversikt og kontroll over hvordan det går med deltakeren og at oppfølgingen fra NOE ikke er god nok for deltakere i Friskmelding til arbeidsformidling.

#### 4.2.4 Eksempler på typiske sakstyper

Intervjudeltakerne er tydelige på at individuelle forhold vil spille inn i vurderingen av om en sykmeldt er aktuell for ordningen. For eksempel vil sykefraværsårsak- og historikk, ansettelsesforhold og forhold på arbeidsplassen kunne være av betydning. Informantene er imidlertid samstemte om at ordningen bør vurderes der det er lite sannsynlig at den sykmeldte kan gå tilbake til sitt nåværende arbeid, men der personen ellers er arbeidsfør. I intervju beskriver en av NAV-veilederne hva som kjennetegner sykmeldte som kan være aktuelle for ordningen:

---

*Det som kjennetegner en sykmeldt som kan være aktuell for ordningen, er jo i tilfeller hvor det kommer fram at vedkommende har behov for jobbskifte. Det kommer ofte fram i sykmeldingen at legen ser for seg at det kan være behov for jobbytte, eller at bruker selv har ønsket det. Det har nok ikke vært så ofte at jeg har vært den som har tatt initiativ til ordningen uten signaler fra enten bruker selv eller lege om at det kan være en aktuell ordning.*

NAV-veileder

---

Årsaker til jobbytte kan være flere og sammensatte. Sykefraværsårsak- og historikk kan tilsa at den sykmelde med lav sannsynlighet vil kunne klare å stå i sitt nåværende arbeid framover. Imidlertid er det få informanter som oppgir at ordningen brukes ved gradert sykmelding. Det forklares gjerne med at det ligger litt i kortene at den sykmeldte er på vei tilbake til sitt nåværende arbeid. Dermed fremstår det lite aktuelt med en ordning der jobbytte er et premiss for å delta. I tillegg er yrkesuførheten kanskje enda ikke er helt avklart. Det gjør ordningen lite aktuell.

Flere NAV-ansatte opplever at det er særlig krevende å «selge inn» ordningen overfor ansatte i offentlig sektor, slik det ble påpekt i intervju:

---

*Et kjennetegn ved dem som deltar er at de ikke er offentlig ansatt. Terskelen er så høy for disse, mest sannsynlighet fordi man føler en trygghet på et arbeidsforhold i offentlig sektor, og det kan være annerledes i privat sektor. Det sier vi her på huset.*

NAV-veileder

---



Enkelte forklarer at offentlig ansatte har høy grad av jobbsikkerhet, forsikringer og gode pensjonsrettigheter som gjør at det innebærer en stor risiko å si opp arbeidsforholdet.

NAV-ansatte forteller at ordningen fremstår mest aktuell ved diagnoser knyttet til lettere psykiske lidelser. Videre forteller informanter at ordningen er mer relevant for personer som jobber i manuelle yrker enn for dem som har høyere utdanning. Tidligere forskning på området viser også at ordningen er mest brukt ved lettere psykiske lidelser, men den er også mye brukt overfor personer i fysisk krevende yrker (Nossen og Sørbø, 2015, s. 5). NAV-ansatte forteller at det kan være vanskelig å vite hva som er årsaken til lettere psykiske helseplager. Enkelte peker på at dette kan være uttrykk for konflikt på arbeidsplassen.

### Konflikt på arbeidsplassen

I gjeldende rundskriv for ftrl. § 8-5 er ikke arbeidskonflikt omtalt. I forbindelse med lovens hovedregel for sykepenger ftrl. § 8-4, er imidlertid arbeidskonflikt omtalt flere ganger. Blant annet vises det i rundskrivet til at «Fravær som i realiteten har sin årsak i konflikter på arbeidsplassen gir ikke rett til sykepenger. Men også her kan særlige belastninger, eller særlige disposisjoner hos den enkelte, gi tilstander som bør kunne kalles sykdom». Overført til Friskmelding til arbeidsformidling, innebærer dette at ordningen dermed kan brukes ved arbeidskonflikt, såfremt det konstateres at brukeren er syk og yrkesufør som følge av konflikten.

Flere informanter forteller at ordningen foreslås i tilfeller hvor konflikt på arbeidsplassen kan ha innvirket på sykefraværet. Til tross for at arbeidskonflikt i seg selv ikke gir rett på sykepenger, peker NAV-ansatte på at arbeidskonflikter kan føre til psykiske plager som gir rett på sykepenger. På dette området ser det imidlertid ut til å ha utviklet seg noe ulik praksis mellom NAV-kontorene. I ett gruppeintervju drøfter veilederne seg imellom at det er ulikt mellom dem hvor strenge de er på å ta ordningen i bruk ved arbeidskonflikter. Én veileder er tydelig på at arbeidskonflikt ikke gir grunnlag for sykepenger, og dermed heller ikke for bruk av ordningen. En annen veileder forteller at hen har brukt ordningen i saker der sykefraværet kun skyldes arbeidskonflikt, og der det er usikkert om den sykmeldte er syk. I slike tilfeller er det altså uklart om den sykmeldte yrkesufør. Likevel vurderer den NAV-ansatte ordningen som et virkemiddel for å få personen tilbake i jobb, og dermed unngå et lengre brukerløp i NAV. Ved enkelte kontorer er NAV-ansatte tydelige på at ordningen er aktuell i saker som omhandler konflikt på arbeidsplassen:

---

*Ordningen fungerer ofte greiest for dem som er i en konfliktsak og egentlig vil bort fra nåværende arbeidsplass.*

NAV-veileder

---



Én avdelingsleder viser til at ordningen også brukes i saker der den sykmeldte kan søke samme type arbeid som i stillingen vedkommende ble sykmeldt fra, men hos en annen arbeidsgiver. Ifølge intervjudeltakeren er dette en endring som bidrar til økt bruk. Avklaringen om at deltakere kan søke likt arbeid hos en annen arbeidsgiver, er også framhevet i fagdialogen som en endring som har økt bruken av ordningen.

#### 4.2.5 Komme i posisjon

NAV-ansatte påpeker betydningen av å gi tilstrekkelig informasjon om ordningen slik at den sykmeldte skal våge å si opp sitt arbeidsforhold. Flere NAV-ansatte forteller at det kan være tidkrevende å gjøre den sykmeldte trygg på deltakelse i ordningen. Det begrunnes særlig med at det oppleves risikabelt for mange å si opp sitt arbeidsforhold. Derfor er det ofte behov for relasjonsbygging og flere samtaler for å gi tilstrekkelig med informasjon om ordningen. Enkelte veiledere opplever at det er lettere å komme i posisjon overfor sykmeldte med fysiske diagnoser enn personer med psykiske plager, slik det ble påpekt i intervju med én NAV-veileder:

---

*Det er lettere med en avkappet hånd enn med psykiske lidelser.*

NAV-veileder

---

Videre trekkes legenes kjennskap til ordningen frem som viktig for å ta ordningen i bruk. Flere av NAV-kontorene oppgir at de har et godt samarbeid med sykmeldere, og ansatte opplever at kjennskapen til ordningen er relativt god blant sykmeldere. Ved andre NAV-kontor peker ansatte på at få leger er kjent med ordningen og i liten grad bidrar til at den blir benyttet. Flere NAV-ansatte er imidlertid tydelige på at sykmelder har en særlig rolle i å presentere ordningen og motivere den sykmeldte til å delta dersom jobbytte fremstår hensiktsmessig. Flere NAV-ansatte er tydelige på at legenes kjennskap til Friskmelding til arbeidsformidling er avgjørende for bruk av ordningen.

Noen sykmeldte er veldig klar på at de ønsker å komme over i annet arbeid, noe som gjør det lettere for NAV-veilederne å komme i posisjon til å foreslå ordningen. Veilederne har likevel få eksempler på at brukere foreslår ordningen selv, men det kan være at de i møte med NAV eller sykmelder peker på et behov for å komme over i annet arbeid. Her er imidlertid kjennskap til ordningen og hva den innebærer både hos NAV og sykmelder viktig for å ta ordningen i bruk.

Flere NAV-ansatte viser til at det er en sammenheng mellom arbeidsmarkedet og Friskmelding til arbeidsformidling. I kommuner med et begrenset arbeidsmarked, pekes det på at ordningen er mindre aktuell sammenlignet med storbyområder. En NAV-leder forteller at kommunen har flere mindre bygder med lang avstand til andre mulige arbeidsmarkeder. For sykmeldte på slike steder mener hen at ordningen er uaktuell.

Arbeidsmarkedet er såpass begrenset at det kan ta lang tid før en aktuell stilling dukker opp, og da er ordningens tolv uker for kort tid, påpeker vedkommende. For sykmeldte med forsørgerbyrde vil det heller ikke være aktuelt å pendle langt. Selv om det er den enkeltes arbeidsevne som skal være avgjørende, virker altså en vurdering av arbeidsmarkedet inn. Av den grunn kunne det være sannsynlig med høyere bruk av ordningen i perioder der arbeidsledigheten er lav, og mulighetene på arbeidsmarkedet er gode. Dette bildet bekreftes også delvis av Nossen og Sørbø (2015). Nossen og Sørbø fant en markant nedgang i bruken av ordningen i kjølvannet av finanskrisen. På den annen side viser studien at det er vanskelig påvise at fylker med lav ledighet og storbyområder med større arbeidsmarked bruker ordningen mer (Nossen og Sørbø, 2015, s. 58).

NAV informerer som regel aktuelle deltakere om ordningen i dialog med den sykmeldte, og i mindre grad i dialogmøter hvor arbeidsgiveren også er til stede. Likevel trekkes det frem eksempler på at den sykmeldte, arbeidsgiver, NAV og eventuelt sykmelder diskuterer ordningen i dialogmøte. Dette gjøres gjerne i saker der den sykmeldte snart kan returnere til arbeid, eller dersom en av partene ønsker å diskutere muligheten for jobbbytte. Det at arbeidsgiver involveres begrunnes også med at arbeidsgiver må gi fritak fra arbeidsplikten i oppsigelsestiden for at ordningen skal komme i gang raskt.

#### **4.2.6 Forholdet til arbeidsmarkedstiltak**

NAV har flere kurs og tiltak som kan tilbys personer som er arbeidssøkere. Slik får NAVs brukere mulighet til å heve kompetansen og forbedre mulighetene for å komme i arbeid. Vi finner variasjoner i tilgjengelige arbeidsmarkedstiltak mellom NAV-kontorene. Dette kan ses i sammenheng med at det har vært en ønsket utvikling fra direktoratet om behov for mindre detaljert styring av arbeidsmarkedstiltak (Meld. St. 33 (2015-2016), s. 26). På denne måten muliggjøres større grad av tilpasning av bruken, og kommunene har fått et økt lokalt handlingsrom.

Det har over tid vært en bekymring for lav bruk av arbeidsmarkedstiltak for sykmeldte. I Mål- og disponeringsbrevet for 2023 understrekes det at dersom bedriftsinterne tiltak ikke fører frem, skal sykmeldte så tidlig som mulig vurderes for arbeidsmarkedstiltak (NAV, 2023c). Mulige kandidater for Friskmelding til arbeidsformidling kan være aktuelle for arbeidsrettede tiltak, herunder arbeidsmarkedstiltak. I intervjuene har vi derfor stilt spørsmål om aktuelle kandidater for ordningen tilbys arbeidsmarkedstiltak. Enkelte intervjudeltakere forteller at NAV kan tilby slike tiltak i kombinasjon med Friskmelding til Arbeidsformidling. Oftest tilbys tiltak av kort varighet, slik som avklaringstiltak eller oppfølgingstiltak. Enkelte påpeker også at jobbsøkerkurs og arbeidstrening kan være aktuelt.

Avklaringstiltaket er et tilbud til personer som trenger å få kartlagt og vurdert muligheter til å jobbe (NAV, 2023a). Dette gjøres eksempelvis gjennom veiledning, kartlegging eller utprøving av arbeidsoppgaver på en eller flere arbeidsplasser. Ifølge NAV-ansatte brukes avklaringstiltaket vanligvis før Friskmelding til arbeidsformidling, men det kan også brukes for at NAV kan gå inn på den sykmeldtes arbeidsplass og vurdere om det kan gjøres tilpasninger slik at vedkommende kan fortsette i jobben. Avklaringen kan styrke NAV-veileders posisjon til å vurdere ordningen dersom det viser seg at den sykmeldte ikke kan gå tilbake i sitt nåværende arbeid. Oppfølgingstiltaket kan passe for dem som trenger hjelp i prosessen med å komme tilbake til arbeid. Tiltaket inneholder blant annet bistand til målrettet jobbsøking og karriereveiledning (NAV, 2023e).

### 4.3 Oppfølging av deltakere i ordningen

Av servicerutinen for Friskmelding til arbeidsformidling fremgår det at NAV skal fatte 14a-vedtak ved innvilgelse av ordningen, og at NAV skal følge opp brukers bistandsbehov i henhold til 14a-vedtaket.

Det ser ut til å være ulik praksis mellom NAV-kontorene knyttet til omfang av og type oppfølging av deltakere i ordningen. Flertallet av informantene trekker frem at brukers behov er styrende for oppfølgingen som gis. NAV-ansatte ved enkelte kontorer forteller at de er opptatt av at deltakere får tett oppfølging fra NAV for å komme over i annet arbeid, mens ansatte ved andre kontorer forteller at de har liten oversikt over hva som skjer med deltakere i ordningen. Utsagn som «*vi mister dem litt av syne*» og «*ofte må de klare seg litt selv*» går igjen i flere intervjuer. Oftest er det ikke SYFO-veileder som følger opp når personen deltar i ordningen. Begrunnelsen for dette er at bruker ikke lenger er sykmeldt, men er registrert som arbeidssøker. Det er derfor gjerne andre enn SYFO-veileder som har ansvar for oppfølging. Ved mindre NAV-kontorer er veilederne ofte generalister, og derfor følger de gjerne samme brukere ved overgang til andre tiltak/tjenester.

NAV-kontorene som har fokus på oppfølging av deltakere, og som gjerne har høy bruk av ordningen, trekker frem betydningen av tillit til kolleger som har oppfølgingsansvaret. Ved et av de største NAV-kontorene i studien forteller veilederne at deltakere får oppfølging fra jobbspesialist og markedsteam ved NAV-kontoret. Enkelte påpeker at sykmeldte som sier opp sitt arbeidsforhold påtar seg en risiko ved å bli arbeidssøkere. Informasjon om oppfølgingen NAV kan bistå med kan derfor gi en trygghet for aktuelle deltakere, slik det ble påpekt i gruppeintervju med veiledere:

---

*Vi tar ekstra vare på de som er i ordningen – de går fra jobben sin til å bli arbeidssøkere – de er ikke lengre arbeidstakere. Vi gir beskjeder videre i systemet for å sørge for at de får en god oppfølging.*

NAV-veileder

---

Informanter fra flere andre NAV-kontor forteller at det ikke gis oppfølging fra NAV utover informasjon om at deltaker må sende inn meldekort i perioden og at søknad om dagpenger må sendes tidsnok dersom vedkommende ikke lykkes med å komme i arbeid. Flere NAV-veiledere etterlyser en mer systematisk form for oppfølging av deltakere, slik det ble påpekt i intervju:

---

*Det jeg savner når de kommer inn i ordningen, er at jeg på en måte kaster de ut i ingenting. De får fryktelig lite oppfølging fra NAV når de er frisk nok til å være arbeidssøker.*

NAV-veileder

---

NAV-ansatte viser til at begrenset oppfølging er ekstra uheldig for ungdom med liten arbeidserfaring. Unge er en høyt prioritert målgruppe i NAV, og dette blir styrket ytterligere fra 1.7.2023 med innføring av en ny landsdekkende ungdomsgaranti. Den skal sikre god og tett oppfølging av unge mellom 16 og 30 år som trenger hjelp til å fullføre utdanning og komme i arbeid. Garantien er en oppfølgingsgaranti, der alle i målgruppen skal få rask hjelp og tett oppfølging så lenge det er nødvendig (NAV, 2023d).

En utfordring flere NAV-ansatte peker på, er at de ikke har systemer for å holde oversikt over hva som skjer med brukere etter deltakelse i ordningen. Deltakere som ikke lykkes med å komme over i annet arbeid i løpet av perioden på tre måneder, går som regel over på dagpenger. Ifølge NAV-ansatte gir en mulig overgang til dagpenger en trygghet for noen brukere i form av en inntektssikring, mens det for andre skaper stor utrygghet. Det er særlig reduksjonen i inntekt fra sykepenger til dagpenger som fører til usikkerhet. En konsekvens av dette kan være at den sykmeldte ikke tør å si opp jobben og delta i ordningen. Dermed må det gjøres en vurdering av om personen har krav på sykepenger. For å trygge den sykmeldte på at deltakelse i ordningen er riktig, er NAV-veiledere tydelige på å informere om at den sykmeldte fortsatt får bistand fra NAV til å komme i arbeid etter at personen har gått over på dagpenger. NAV-ansatte vi har intervjuet har ikke oversikt over hva som skjer med personer som mottar dagpenger.

Flere NAV-ansatte påpeker at arbeidsmarkedet kan spille inn på bruken av ordningen. Dette funnet er særlig tydelig i intervjuer med NAV-kontor i distriktskommuner. En NAV-leder poengterer en klar sammenheng mellom arbeidsmarkedet og bruken av ordningen. Et begrenset arbeidsmarked kan gjøre det mindre aktuelt for den sykmeldte å

delta i ordningen. Det forklares med at sykmeldte ofte gjør seg opp tanker om egne muligheter for å komme over i annet arbeid på bakgrunn av arbeidsmarkedet, kompetanse og ferdigheter. Dette bekreftes også i intervjuer vi har gjennomført med brukere av ordningen (se kap. 5.2). NAV-lederen forteller videre at et begrenset arbeidsmarked kan være av betydning for om NAV-veilederne i det hele tatt velger å ta opp muligheten for å delta i ordningen i dialog med den sykmeldte. Dersom det er få aktuelle jobbmuligheter tilgjengelig i området, kan risikoen for at den sykmeldte ikke kommer over i annet arbeid bli for stor. Ifølge NAV-lederen kan arbeidsmarkedet i slike tilfeller være en medvirkende årsak til at ordningen ikke tas opp med den sykmeldte.

Videre peker NAV-lederen på at begrensninger i arbeidsmarkedet kan føre til at helseperspektivet får mer fokus enn arbeidsperspektivet i oppfølgingen av den sykmeldte. Dette til tross for at det kunne vært mer hensiktsmessig å fokusere på arbeidsdeltakelse og helse samtidig, framfor sekvensielt. På den annen side trekkes det frem at begrensninger i arbeidsmarkedet også kan gi muligheter for arbeidssøkere, ettersom etterspørselen etter arbeidskraft er stor. Ifølge NAV-lederen burde denne etterspørselen kunne føre til økt bruk av ordningen. Det vises imidlertid til at deltakere ofte har klare planer om hva de vil jobbe med før de deltar i ordningen, slik det fremkommer i intervju:

---

*Mitt inntrykk er at de som deltar i ordningen ofte har klare tanker om hva de skal gjøre. Vi hadde én som skulle bli fisker og som nærmest hadde begynt å kjøre båt før deltakelse. Inntrykket mitt er at de fleste som sier ja til å delta, har en plan.*

NAV-leder

---

Det at deltaker har en plan betyr ikke nødvendigvis at vedkommende ikke har behov for oppfølging fra NAV. Enkelte informanter forteller om saker hvor tidligere deltakere har kommet tilbake til NAV for å klage når de ikke har kommet ut i jobb etter deltakelse. I noen tilfeller har NAV sett i ettertid at de burde fulgt deltakere tettere opp.

## 4.4 Vurdering av kravet om yrkesuførhet og generell arbeidsuførhet

Intervjudata viser at NAV-ansattes forståelse og praktisering av kravet til yrkesuførhet og generell arbeidsuførhet er mangelfull. Flertallet av informantene ved NAV-kontorene er ikke godt kjent med eller fortrolige med innholdet i begrepene. Manglende praktisering knyttes også til at det ikke er et uttalt krav i loven til å vurdere overgangen mellom dem. Det må likevel presiseres at informasjon om kravet til yrkesuførhet og generell arbeidsuførhet er tilgjengelig i relevante rundskriv til folketrygdloven. Til tross for at flere informanter viser til rundskrivet, peker de imidlertid på at de ikke er flinke nok til å praktisere skillet i sykefraværsoppfølgingen generelt, slik det ble påpekt i intervju:

---

*Vi er nok en del av det generelle ved at vi ikke er så flinke til å praktisere det [kravet til generell arbeidsuførhet] veldig. (...) Vi har mange på AAP som fortsatt vil beholde sin jobb, og da har vi ikke praktisert kravet godt nok. Vi er ikke så flinke der som vi skulle ønske. Det er ikke noen tydelige retningslinjer for hvordan dette skal praktiseres. Det står i rundskrivet.*

Avdelingsleder

---

Det er utfordrende for NAV-veiledere å praktisere vurderingen av kravet til yrkesuførhet og generell arbeidsuførhet. Det begrunnes både med at lovverket er komplisert og at det er utfordrende å prioritere i en travel arbeidshverdag. Flere informanter påpeker at de gjerne skulle hatt mer tid til å vurdere kravet i sin praksis, og at vurderingen ideelt sett burde vært gjort på et tidligere tidspunkt i sykefraværet. Videre forteller enkelte NAV-veiledere at de opplever det som ubehagelig å snakke om grunnlaget for sykepenger og at bytte av jobb kan være aktuelt.

Enkelte NAV-ansatte viser til at vurderingen av kravet til generell arbeidsuførhet skal gjøres innen 12 ukers sykefravær. Tidlig i sykefraværet har NAV gjerne ikke tilstrekkelig informasjon og innsikt til å gjøre vurderingen. Systemet, slik det er utformet i dag, legger ikke opp til inngående innsikt tidlig. Det kan forklares med arbeidsgivers rolle tidlig i oppfølgingen og at det tar tid å gjøre avklaringer mellom sykmelder og sykmeldt. Dette gjør at vurderingen av kravet til generell arbeidsuførhet ofte gjøres sent i sykefraværet. Denne ventetiden er problematisk av flere årsaker, men først og fremst trekkes det frem at den sykmeldte går unødvendig lenge på sykepenger i stedet for å ta del i arbeidslivet. Det får også sosiale konsekvenser ved at den sykmeldte mister det kollegiale felleskapet det å være i arbeid ofte innebærer. Flere studier viser også at langtidssykefravær øker sannsynligheten for mobilitet ut av arbeidslivet (Nordström, 2016; Ose m.fl., 2013). Bytte av jobb kan være et svar på en fastlåst situasjon med lange og/eller hyppig gjentakende sykefravær (Ose m.fl. 2013).

Flere NAV-veiledere påpeker at de ikke får noe varsel i systemet om å gjøre vurderingen av kravet til generell arbeidsuførhet på et gitt tidspunkt. Et fåtall informanter kunne ønske seg en systemendring slik at det må gjøres en avsjekk på om det er gjort en vurdering av yrkesuførhet i forhold til generell arbeidsuførhet. Enkelte mener en slik endring potensielt kunne bidra til mer praktisering av kravet til generell arbeidsuførhet når sykefraværet strekker seg ut i tid, og til økt bruk av Friskmelding til arbeidsformidling. På den annen side påpeker flere NAV-ansatte at de ikke ønsker flere stoppunkter/oppfølgingspunkter i sykefraværsoppfølgingen. Det vises til at stoppunktene tar tid bort fra oppfølgingen av brukerne. Dette er ikke en ønsket utvikling for NAV-ansatte.

Intervjudeltakere påpeker at det er lettere å praktisere kravet om arbeidsuførhet i saker hvor legen tar initiativ til ordningen eller foreslår tidlig at den sykmeldte bør gå over i annet arbeid. Et dilemma som trekkes frem er tilfeller hvor det kan være at den sykmeldte

kan komme tilbake til sin jobb dersom vedkommende får nok tid og behandling. I flere saker er det sammensatte årsaker som fører til sykefravær, og det kan ta tid å avklare om det foreligger yrkesuførhet eller generell arbeidsuførhet. Det kan gjøre at ordningen ofte tas opp sent i sykefraværet. Dette knytter seg også til at kravet om å si opp sitt nåværende arbeidsforhold kan fremstå brutalt for sykmeldte som har stor tro på å komme tilbake i sin jobb selv om tilbakeføring ligger langt fremme i tid.

## 4.5 Barrierer for bruk

### 4.5.1 Fagsystemstøtte

Av rutinen til Friskmelding til arbeidsformidling står det at NAV-kontoret skal vurdere hva slags oppfølgingsbehov brukeren har. Ved innvilgelse av ordningen skal det fattes 14a-vedtak. Hovedmålet må her endres til «skaffe arbeid». Videre må NAV-veileder kontrollere at Friskmelding til arbeidsformidling er registrert i Infotrygd. Av rutinen fremgår det hvordan registreringen skal gjøres i Infotrygd. Deretter sender NAV-kontor oppgave i GoSys til NAV Arbeid og ytelser, som utbetaler sykepengene etter meldekort i de tre månedene bruker deltar i ordningen. Dette forutsetter imidlertid at vilkårene for å innvilge ordningen er oppfylt. Det vil si at bruker må avslutte sitt arbeidsforhold samt at det medisinske vilkåret jf. § 8-4 første ledd er oppfylt. NAV-kontoret følger opp brukers bistandsbehov i henhold til 14a-vedtak.

På tvers av NAV-kontorene, og innad i flere kontorer, finner vi eksempler på ulike praksiser og erfaringer knyttet til fagsystemstøtten for Friskmelding til arbeidsformidling. I den forbindelse er det flere NAV-veiledere som frustreres av fagsystemet Infotrygd. Mange NAV-veiledere har ikke erfaring med Infotrygd og må be om hjelp av erfarne ansatte til å sjekke fagsystemet. Flere kontorer har få ansatte som kan Infotrygd, noe som ifølge enkelte gjør bruken av ordningen ekstra sårbar ved turnover eller sykefravær internt. Det trekkes også frem at ikke alle NAV-veilederne har tilgang til Infotrygd. Flere viser til at fagsystemet er gammelt, og at de ikke har lært seg Infotrygd fordi de har fått beskjed om at systemet skal fases ut, slik det ble påpekt i intervju:

---

*Vi går vel inn i Infotrygd og sjekker. Jeg er ikke venn med Infotrygd. Da må jeg få hjelp fra andre som kan systemet. Det er imponerende at dere vet hva det er. Jeg har jobbet her i 13 år, og grunnen til at jeg ikke kan det er at jeg har fått høre at det skal bort.*

NAV-veileder

---

I flere intervjuer fremkommer det at NAV-veiledernes oppgave i Infotrygd er begrenset til å kontrollere at Friskmelding til arbeidsformidling er registrert. Som oftest er det ikke behov for å gjøre andre oppgaver i fagsystemet dersom ordningen er registrert. Oppgaven



omtales derfor som en «sjekk på at alt ser greit ut». Enkelte forteller at de ikke opplever fagsystemet som en barriere for bruk:

---

*Jeg synes at det er enkelt. Vi må bare sjekke i Infotrygd, og det skjer. Jeg vil si at det er en enkel registrering av ordningen.*

NAV-veileder

---

I noen intervjuer finner vi imidlertid eksempler på at NAV-ansatte må avslutte sykefraværet i Infotrygd når de tar i bruk ordningen. Dersom dette ikke gjøres, er det ikke mulig for den sykmeldte å registrere seg som arbeidssøker. Det ser derfor ut til å være ulik praksis i forbindelse med registrering av ordningen. Også mellom veiledere innad i samme NAV-kontor finner vi forskjeller i praksis knyttet til registrering. Ved ett av NAV-kontorene viser det seg at én av veilederne sjekker Infotrygd ved innvilgelse av ordningen, mens den andre veilederen ikke er kjent med at NAV-veilederne skal inn i Infotrygd i forbindelse med innvilgelse av ordningen. Sistnevnte kjenner til at det ble gjort en slik sjekk tidligere, men trodde at bruken av Infotrygd var faset ut.

Flere NAV-ansatte påpeker at det oppleves som tidkrevende å gå inn i et fagsystem de nødvendigvis ikke er trygge på å bruke:

---

*Infotrygd er spesifikt for denne ordningen. Man må inn i Infotrygd og sjekke ditt og datt. Det er et ekstra stressmoment for veilederne å gå inn i et program man ikke er trygge på. Vi har jo høy formidling fordi vi har en rutine i vår avdeling hvor vi bare ber om hjelp til å sjekke i Infotrygd.*

NAV-veileder

---

Sitatet må også ses i sammenheng med at NAV-ansatte bruker en rekke fagsystemer i sin arbeidshverdag. Enkelte viser til eksempler på ansatte som har vurdert å slutte i jobben fordi det oppleves for omfattende å håndtere mange oppgaver i ulike datasystemer.

På spørsmål om opplevde barrierer for å ta ordningen i bruk, peker flertallet av NAV-kontorene på fagsystemene, mer konkret Infotrygd. Flere NAV-ansatte forteller at det ville hjulpet dem i arbeidshverdagen å fjerne rutinen i Infotrygd. Det ville gjort det enklere å søke ordningen på lik linje med andre tiltak og tjenester ved NAV-kontoret.

### **Samhandling mellom NAV-kontor og NAV Arbeid og Ytelser**

For å inngå i ordningen må bruker registrerer seg som arbeidssøker hos NAV. Når den sykmeldte går inn i ordningen skal ikke lege sende sykmelding, men i stedet skal bruker sende meldekort til NAV. NAV Arbeid og Ytelser utbetaler sykepenges i henhold til meldekort.



I intervjuene peker noen intervjudeltakere på at ordningen gjerne kan være klar til bruk fra NAV-kontorets ståsted, men at treghet i systemet hos NAV Arbeid og Ytelser kan føre til at ordningen kommer sent i gang. Det vises til at denne overgangen har blitt bedre, men noen veiledere forteller at de har måttet be NAV Arbeid og Ytelser om å vurdere retten til sykepenger i enkeltsaker hvor ordningen vurderes for å være aktuell.

Videre trekkes det frem at det kan oppstå misforståelser mellom NAV-kontorene og NAV Arbeid og Ytelser. Eksemplene er få, men knytter seg oftest til manglende registrering fra NAV-kontorene i Infotrygd. Dersom registreringen til ordningen ikke går automatisk, og NAV-veileder ikke sjekker Infotrygd, kan det medføre at NAV Arbeid og Ytelser ikke finner vedtaket. Det kan resultere i at bruker ikke får sykepenger og må ta kontakt med sin NAV-veileder.

#### 4.5.2 Sykmelders kjennskap til ordningen

Initiativet til å benytte ordningen kan komme fra behandlende lege, fra NAV-kontoret som en del av NAVs sykefraværsoppfølging og fra den sykmeldte selv. Flertallet av intervjudeltakerne er tydelige på at sykmelders kjennskap til Friskmelding til arbeidsformidling er viktig for å ta ordningen i bruk. Flere understreker at sykmelders rolle i forbindelse med ordningen knapt kan overvurderes. Dersom sykmelder kommuniserer at Friskmelding til arbeidsformidling er aktuell, eller det kommer fram i sykmeldingen at det er behov for jobbbytte, er det enklere for NAV å innlede dialogen med den sykmeldte om ordningen. Enkelte intervjudeltakere påpeker at mangel på ressurser hos NAV gjør det vanskelig å gå dypt inn i sakene. Derfor er det enklere for NAV å prioritere ordningen når informasjon i sykmeldingen tyder på at det er behov for et jobbbytte. Dette må også ses i sammenheng med at flere NAV-ansatte opplever det som tidkrevende å ta ordningen i bruk, fordi det ofte krever mye fra NAV å komme i posisjon overfor sykmeldte og gjøre sykmeldte trygge på at ordningen kan være riktig.

Flere informanter er tydelige på at mange sykmeldere er flinke til å informere om ordningen både i møte med sykmeldte, i sykmeldingene eller i annen dialog med NAV. Ved enkelte av kontorene som har høy eller økt bruk av ordningen, pekes det på at god kontakt med sykmeldere og at aktuelle sykmeldere har blitt godt informert om ordningen, kan være med på å forklare hvorfor ordningen brukes. Flertallet av intervjudeltakerne kunne tenke seg flere arenaer for å informere sykmeldere om ordningen. Enkelte kontorer oppgir at de har samarbeidsmøter med sykmeldere. Ved ett kontor vises det til noe som omtales som «legemøter», hvor NAV-veilederne kommer inn på fastlegekontoret. En utfordring er at tiden ofte ikke strekker til for sykmeldere, og at de er mer opptatt av å fortelle hva de trenger fra NAV. Det gjør det krevende for NAV å informere om hva de har å tilby.

Andre intervjudeltakere påpeker at fastlegene er veldig forskjellige. Noen er flinke til å tenke på arbeidsevne og forstår regelverket NAV må forholde seg til. I andre tilfeller opplever NAV-ansatte at fastlegene er beskyttende overfor den sykmeldte. Dette knyttes til at ytelsen, særlig i form av inntektssikring, er viktig for den sykmeldte, slik det ble påpekt i intervju:

---

*Inntekt er viktig for brukerne, og det vet fastlegen.*

NAV-veileder

---

I intervjuene vises det til eksempler på sykmeldte som har manglende norskkunnskaper, og som ikke har kompetanse til å gå over fra en fysisk jobb til noe vedkommende kan stå i fremover. Én veileder forteller at hen i ett tilfelle har opplevd at sykmelder ikke var opptatt av å finne andre løsninger, men var beskyttende overfor den sykmeldte. NAV-veilederen er her tydelige på at dersom personen kunne norsk, ville det vært mulig å jobbe med noe annet. Et annet eksempel er saker hvor NAV mener at arbeidskonflikt er årsaken til sykefraværet, men ifølge sykmelder har den sykmeldte blitt psykisk syk som følge av konflikten. Dermed opprettholdes retten til sykepenger. Ifølge NAV-ansatte kan det i slike tilfeller ha gått for lang tid, og dermed er sannsynligheten for å komme tilbake til arbeidslivet mindre.

Én NAV-leder ved ett av kontorene vi har snakket med, forteller at fastlegevikarer ikke nødvendigvis har insentiver for å innlede en lang prosess med sykmeldte. Det vises også til at det gjerne ikke bygges opp en langvarig og tillitsfull relasjon mellom sykmelder og pasient i tilfeller der fastlegevikarer er inne i bildet. I tillegg pekes det på at manglende lokalkunnskap om arbeidsmarkedet kan virke innsnevrende på muligheten for å tenke jobbmobilitet. Det kan gjøre at ordningen fremstår mindre aktuell fra sykmelders ståsted.

For å øke bruken av ordningen, er det enkelte som foreslår en endring i sykmeldingen som innebærer at sykmelder må ta stilling til om ordningen kan være aktuell. Dette kan gjøres for eksempel ved å krysse av på et spørsmål om ordningen. Andre informanter forteller at sykmelder allerede får utfyllende spørsmål i sykmeldingen hvor de må svare på om den sykmeldte vil kunne gjenoppta sitt nåværende arbeid eller ikke. Det er noe ulik oppfatning blant våre informanter knyttet til endringer i sykmeldingen konkret rettet mot ordningen. Selv om en endring ville gjort sykmeldere mer oppmerksomme på ordningen, er det enkelte som peker på at det er en risiko for at sykmeldere krysser av feil, noe som kan utløse at NAV setter i gang unødvendige prosesser.

Imidlertid etterlyser flere NAV-ansatte mer utfyllende informasjon fra behandlende lege tidlig i sykefraværet. Mangelfull informasjon tidlig gjør det vanskelig for NAV å foreslå ordningen før lovpålagte stopppunkter i sykefraværsoppfølgingen inntreffer. Det er mulig for NAV å etterspørre mer informasjon fra sykmelder, men det er delte meninger om

kvaliteten på informasjonen. Enkelte peker på tilfeller hvor sykmeldere har foreslått ordningen allerede i første sykmelding. En ulempe som trekkes frem er at det ikke er teknisk mulig for NAV å innvilge ordningen før sykefraværsoppfølgingen fra NAV har kommet i gang.

### 4.5.3 Kravet om å si opp arbeidsforholdet

Intervjudeltakerne er tydelige på at kravet om å si opp jobben deltakeren er sykmeldt fra, er en barriere for bruk av ordningen. I den forbindelse stiller enkelte spørsmål ved om det i det hele tatt er nødvendig å stille krav om at deltaker må si opp sitt arbeidsforhold for å delta i ordningen. For å øke bruken av ordningen, påpeker noen av intervjudeltakerne at kravet bør oppheves, og at det burde være tilstrekkelig med permisjon fra jobben i de tre månedene deltakeren får ordningen. Dette er i tråd med tidligere anbefalinger (NOU 2021: 2; NOU 2019: 7; Nossen & Sørbo 2015) som sier at dersom det var mulig å søke permisjon med fortsatte sykepenger og øvrige rettigheter som ansatt for å søke annet arbeid, ville det kunne redusere terskelen for å delta i ordningen. Videre fremgår det at det å registrere seg som arbeidssøker kan være til hjelp for å bryte ut av passivitet, og til at arbeidsrettet aktivitet kan komme raskere i gang (ibid). Dette er momenter som også våre informanter er opptatt av når de reflekterer rundt hva som er merverdien i ordningen sammenlignet med å søke arbeid i sykefraværsperioden på egenhånd. Overgangen fra passivitet i sykefraværet til aktivitet i form av å være arbeidssøker trekkes også frem som viktig for å unngå overgang til ytelser som arbeidsavklaringspenger og uføretrygd.

Sykmeldte påløper en risiko ved å si opp sitt arbeidsforhold særlig når det kommer til økonomisk trygghet. Flere har forsørgerbyrde som gjør det særlig sårbart med reduksjon i inntekt. Ifølge NAV-ansatte gir det en trygghet for enkelte at ordningen innebærer at deltaker får sykepenger i tre måneder. For mange brukere er likevel risikoen for ikke å komme i arbeid i løpet av de tre månedene for stor til at de er villige til å si opp jobben.

I noen saker fremstår det tydelig for alle involverte parter at den sykmeldte ikke kan gå tilbake til sitt arbeid. Dermed kan deltakelse i ordningen og det å si opp arbeidsforholdet fremstå som den eneste muligheten for den sykmeldte. I slike tilfeller vurderes ordningen som et gode, som sikrer personen sykepenger i jobbsøkningsprosessen. I tilfeller hvor den sykmeldte ønsker å komme seg vekk fra sin nåværende stilling, fremstår kravet om å si opp jobben gjerne mindre risikabelt enn i saker hvor personen sterkt ønsker å komme tilbake til sin arbeidsplass. I slike tilfeller peker NAV-ansatte på betydningen av å realitetsorientere den sykmeldte om at nåværende jobb ikke er en fremtidig løsning.

Et dilemma er der det er en viss sannsynlighet for at den sykmeldte kan komme tilbake til sin nåværende jobb etter tilstrekkelig tid og behandling. I slike tilfeller kan kravet om å si opp jobben fremstå brutalt for den sykmeldte, sykmelder og NAV. Her mener enkelte av intervjudeltakerne at det også vil være uhensiktsmessig å råde den sykmeldte til å si opp

jobben dersom det er en reell mulighet for at vedkommende kan returnere til sitt arbeid frem i tid (jf. kap. 3.1.3).

#### 4.5.4 Oppsigelsestid hos arbeidsgiver

For å få Friskmelding til arbeidsformidling er det et krav at arbeidsgiver gir en skriftlig bekreftelse på at deltakeren har sagt opp jobben. Dersom det er oppsigelsestid i stillingen, må arbeidsgiver samtidig bekrefte at deltaker slipper å jobbe i oppsigelsestiden (NAV, 2023a). Enkelte intervjudeltakere peker imidlertid på at det kan være en utfordring at deltakere blir ilagt oppsigelsestid hos sin arbeidsgiver, selv om de ikke kan gå tilbake til jobben. NAV kan ikke gi vedtak om ordningen i oppsigelsestiden, noe som forsinker igangsettingen av Friskmelding til arbeidsformidling. Ulempen er størst for dem som nærmer seg utgangen av sykepengeåret, og dermed risikerer at perioden med ordningen blir kortere.

Enkelte intervjudeltakere forteller om tilfeller hvor NAV, fastlege og den sykmeldte selv mener at Friskmelding til arbeidsformidling er hensiktsmessig, men der arbeidsgiver ikke ønsker ordningen eller ikke er villig til å gi fritak fra oppsigelsestiden. Én veileder som følger opp private barnehager viser til eksempler der arbeidsgiver ønsker å beholde den sykmeldte ansatte for å dekke pedagognormen. Dersom ordningen innvilges, og den sykmeldte sier opp arbeidsforholdet, tar det gjerne noen måneder for arbeidsgiver å få på plass en ny pedagog. Det kan derfor vurderes som bedre fra arbeidsgivers ståsted å ha en sykmeldt ansatt i stedet for at personen deltar i ordningen.

#### 4.5.5 Komplisert lovverk og andre alternativer

Som vi har sett i lovforarbeidene og rettspraksis, er Friskmelding til arbeidsformidling tett forbundet til skillet mellom yrkesuførhet og generell arbeidsuførhet. NAV-ansatte har imidlertid vist til både manglende kjennskap og utfordringer ved å praktisere dette skillet. Dette har sammenheng med kapasitetsutfordringer og at vurderingstemaet ikke fremgår tydelig nok av loven, men selve vurderingen er også krevende i seg selv fordi den forutsetter en kombinasjon av juridisk, medisinsk og arbeidsmarkedsrettet kompetanse. Når praktiseringen av lovens hovedregel for sykepenger oppleves krevende, og som er ment å utgjøre selve opptakten til bruken av ordningen, foreligger det en barriere for mange NAV-ansatte. I tillegg skal NAV-ansatte ha god oversikt og forståelse av en rekke andre ordninger og virkemidler som potensielt kan brukes i sykefraværsoppfølgingen. I valget mellom mange alternative tiltak i oppfølging av sykmeldte, er det dermed ikke rart at mange NAV-ansatte velger bort Friskmelding til arbeidsformidling, selv om dette ville vært en løsning som er i tråd med lovens intensjon.

## 5. Andre praksisperspektiver på ordningen

I dette kapittelet presenterer funn fra intervjuer med øvrige aktører i tjenesteledet. I kap. 5.1 presenteres perspektiver på ordningen fra sykmeldere ved fastlegene<sup>11</sup>. Kap. 5.2 tar for seg brukernes (forstått som deltakere og sykmeldte) erfaringer med ordningen. Til slutt fremgår funn fra intervjuer med arbeidsgiver- og arbeidstakerorganisasjonene (kap. 5.3).

### 5.1 Sykmeldere

Fastlegene som er intervjuet i denne evalueringen er tydelige på at Friskmelding til arbeidsformidling er en god ordning som bør brukes mer. Flere intervjudeltakere opplever at NAV har økende oppmerksomhet rundt jobbmobilitet. Enkelte ser dette i sammenheng med generelt større oppmerksomhet rundt den helsefremmende effekten av varig og stabil tilknytning til arbeidslivet. Et virkemiddel som kan hjelpe den sykmeldte over i en mer aktiv rolle som arbeidssøker, anses derfor av fastlegene som hensiktsmessig og nyttig.

På spørsmål om hvem ordningen passer for, trekker legene gjerne fram to ulike grupper. Den ene gruppen er arbeidstakere som på grunn av skade eller sykdom ikke lenger kan fortsette i sitt opprinnelige arbeidsforhold. Dette er pasienter som i utgangspunktet er ved god helse, og flere leger nevner typiske eksempler som snekkere med dårlig arm, eller bakere med melallergi. Den andre gruppen er arbeidstakere som på tross av tilrettelegging har gjentakende sykefravær og der forhold på arbeidsplassen skaper uhelse. Disse arbeidstakerne har en mer uavklart helsesituasjon, og mange strever med lettere psykiske plager. Mens den første gruppen beskrives som forholdsvis enkle å vurdere, krever pasienter med en mer sammensatt helsesituasjon tettere oppfølging før deltakelse i ordningen kan anbefales.

#### 5.1.1 Samtale om jobbytte krever trygge rammer

Fastlegene er klare på at rekruttering til ordningen krever en tillitsfull relasjon mellom sykmelder og pasient. En lege beskriver hvordan hen tidlig i et sykmeldingsforløp kan tenke at Friskmelding vil være riktig tiltak, men at det likevel kan gå flere konsultasjoner før fastlegen foreslår ordningen for pasienten. Vedkommende forklarer en slik framgangsmåte med at det å vurdere jobbytte krever et visst overskudd hos den sykmeldte. For mange pasienter vil den første tiden av en sykmelding være for preget av usikkerhet. Forslag om jobbytte i en slik fase vil fort oppleves som upassende. En annen fastlege forteller at bruk av Friskmelding til arbeidsformidling krever gode

---

<sup>11</sup> I forhold til rollen som sykmelder, har vi kun intervjuet fastleger.

veiledningsferdigheter, men at forslag om jobbbytte ofte kommer som en lettelse for den sykmeldte. Dersom man som fastlege bruker ordningen jevnlig, vil man i mindre grad være redd for å støte pasienten om man viser til at mange får det bedre ved å bytte jobb. Hovedutfordringen, ifølge flere, er at de fleste fastleger bruker ordningen lite. Da er det mindre sannsynlig at legen kommer på muligheten for å bruke ordningen. I tillegg kan usikkerhet om framgangsmåte og rutine i seg selv være en barriere for økt bruk:

---

*Jeg lurer alltid litt på hvordan ordningen egentlig fungerer og hva som er riktig og hva som er feil framgangsmåte. Jeg synes alltid at jeg har litt lite informasjon om hva deltakelse innebærer for pasienten.*

Fastlege

---

På spørsmål om hvordan legen samarbeider med NAV ved bruk av ordningen, varierer svarene. En fastlege forteller at hen gjerne ringer til NAV mens den sykmeldte er til stede på konsultasjon. Det kan ifølge vedkommende være en god måte å få mer informasjon og avklare spørsmål som pasienten lurer på. I tillegg kan en slik telefonsamtale skape en viss dynamikk ved at lege, pasient og NAV sammen tar det første skrittet mot å tenke jobbbytte. I telefonsamtalen kan videre oppfølging avtales, noe fastlegen betegner som positivt både for pasientens del, og for egen del gjennom at hen som fastlege får visshet i at saken følges opp.

Andre fastleger er mer kritiske til NAVs rolle ved bruk av Friskmelding til arbeidsformidling. En viser til at hen aldri får informasjon fra NAV i etterkant og derfor ikke vet om pasienten følges opp på en god nok måte. Konkrete erfaringer med at NAV ikke informerer den sykmeldte tilstrekkelig og heller ikke følger opp deltakere fastlegen vet er sårbare, fører til en viss skepsis mot å ta ordningen mer i bruk. Nær sagt alle er tydelige på at deltakerne må være sikret en viss oppfølging og at det må være forutsigbarhet i dette. En fastlege understreker av personene som rekrutteres til ordningen, må følges opp på en god nok måte. Det vil være problematisk dersom fastlege og NAV-veileder motiverer en sykmeldt arbeidstaker til å ta skrittet fullt og si opp arbeidsforholdet, uten at den sykmeldte ivaretas på en god nok måte. Én fastlege er derfor opptatt av at den sykmeldte skal avklare alle usikkerhetsmomenter før arbeidsforholdet avsluttes:

---

*Jeg sier til pasienten: Ikke si opp før du har snakket med NAV!*

Fastlege

---

### **5.1.2 Yrkesuførhet versus generell arbeidsuførhet**

Fastlegene har også svart på spørsmål om skillet mellom yrkesuførhet og generell arbeidsuførhet. Legene forteller at de kjenner til regelverket, og enkelte bruker også

begrepene uoppfordret. Legene som bruker begrepene, framhever Friskmelding til arbeidsformidling som en god ordning når den sykmeldte kun er yrkesufør:

---

*Jeg sier til dem: Du kan jobbe, men du kan ikke ha den jobben du har nå.*

Fastlege

---

Flere leger er samtidig åpne på at det er krevende å vurdere hvorvidt pasienten kun er yrkesufør eller også generelt arbeidsufør. Utfordringen skyldes blant annet forskjellen mellom regelverk og praksis:

---

*Jeg synes det kan være en krevende vurdering. Om man leser regelverket, er det ganske strengt. Men om man følger praksis, er det ikke så strengt.*

Fastlege

---

En annen lege formulerer seg svært tydelig om at skillet mellom yrkesuførhet og generell arbeidsuførhet ikke praktiseres for sykmeldte i Norge i dag:

---

*Det er en sovende regel. Det er ingen i Norge som bryr seg om det. Ingen leger, ingen i NAV. Det er ingen som følger dette opp.*

Fastlege

---

På spørsmål om hvorfor, hevder fastlegen at det ville være umulig å praktisere dette skillet slik det er formulert i loven. Herunder pekes det på at verken lege eller NAV-veileder kan fortelle en sykmeldt at vedkommende heller burde jobbe i en helt annen stilling eller i en helt annen bransje. I stedet bør man legge til rette for et planmessig arbeid der man motiverer den sykmeldte til å skifte jobb for å bedre egen helse og livssituasjon.

En annen fastlege, som også understreker at det forskjell mellom regelverk og praksis, hevder at leger i stor grad forholder seg til pasientens nåværende arbeidsplass og i begrenset grad tar opp spørsmål om jobbytte:

---

*Vi sykmelder stort sett opp mot en yrkesuførhet, ikke en generell arbeidsuførhet. Vi er veldig opptatt av retur til pasientens nåværende arbeidsplass og hvilke muligheter som der finnes for tilrettelegging. Det er diskrepans mellom lovteksten og praksis.*

Fastlege

---

Vurderingen av yrkesuførhet versus generell arbeidsuførhet er sentral ved bruken av Friskmelding til arbeidsformidling. Det er derfor rimelig å anta at en praksis mer i tråd



med regelverket på området ville ført til økt bruk av ordningen. På spørsmål om en mulig sammenheng mellom aktiv vurdering av generell arbeidsuførhet og bruk av ordningen, er flere fastleger klare på at ordningen hadde vært brukt mer dersom flere ble vurdert til ikke å være generelt arbeidsuføre. Flere understreker likevel at en slik anvendelse ikke vil være til det beste for pasientene:

---

*Om man hadde brukt dette skillet – at det hadde vært praktisert strengere – hadde ordningen vært brukt mer, Men det hadde ikke nødvendigvis vært bedre for pasienten.*

Fastlege

---

På spørsmål om hvorfor, var vedkommende tydelig på at dagens sykefraværsregime preges av at pasienter kan ha insentiver til å vektlegge eget symptombilde. Det kan i seg selv føre til et redusert arbeidsrettet fokus, der man i stedet for å spørre seg hva man eventuelt kunne bidratt med i arbeidslivet, retter oppmerksomheten mot egen uhelse. Fastlegen var opptatt av at den psykologiske effekten av et slikt tankesett, kunne være stor. Dersom man i større grad risikerte å miste retten til sykepenger om man ikke framsto syk nok, kunne insentivene til å framstå sykere enn man egentlig var, forsterkes.

Noen få av fastlegene som er intervjuet, har hatt forholdsvis god kjennskap til den svenske Rehabiliteringskedjan. En fastlege tok uoppfordret opp den svenske modellen i forbindelse med spørsmålet om yrkesuførhet og generell arbeidsuførhet. Vedkommende advarte sterkt mot å la seg inspirere av Sverige og betegnet Rehabiliteringskedjan som en katastrofe med store konsekvenser for syke arbeidstakere:

---

*Det er for brutalt i Sverige. Det er ingen vei å gå.*

Fastlege

---

### **5.1.3 Bruk av ordningen ved konflikt på arbeidsplassen**

Flere fastleger bekrefter at de har brukt Friskmelding til arbeidsformidling i tilfeller der det har vært konflikt på arbeidsplassen. Enkelte framhever uoppfordret konflikt på arbeidsplassen som en situasjon der ordningen er særlig egnet. Dette begrunnes med at arbeidstakerens beslutning om å si opp arbeidsforholdet kan løse opp i fastlåste situasjoner der andre gode alternativer mangler.

Sykmelderne opplyser om at ordningen ikke bør være en erstatning for reelle forsøk på å løse opp i konfliktsituasjoner. Samtidig er de tydelige på at konflikter ofte fører til fysiske og psykiske symptomer hos de involverte, og at disse symptomene gir grunnlag for sykmelding. En fastlege viser til eksempler der pasienten åpent forteller at de blir syke av å være på jobb på grunn av konflikt, og at de ønsker seg vekk. I slike tilfeller mener



fastlegen av ordningen er egnet. En annen fastlege vektlegger hvordan ordningens utforming fører til at arbeidstakeren tar styring over situasjonen og agerer på eget initiativ. Det fører til større opplevelse av mestring og kontroll, noe som i seg selv er gunstig.

Noen sykmeldere peker også på at mange av de aktuelle kandidatene for ordningen strever med lettere psykiske plager eller såkalt MUPS (medisinsk uforklarte fysiske symptomer). Dette kan være personer med hyppige sykefravær uten klare medisinske årsaksforklaringer. I slike tilfeller kan konflikt på arbeidsplassen være én av flere mulige bakenforliggende årsaker, men uten at sykmelder oppdager det. Man risikerer derfor å uforvarende bryte rundskrivets vilkår om å ikke bruke ordningen ved konflikt, hevdes det. En streng praktisering av dette vilkåret kan potensielt redusere pasientens insentiver til å åpent informere fastlegen om mulige årsaker til symptomene.

#### 5.1.4 Kravet om å si opp eksisterende arbeidsforhold

Kravet om at den sykmeldte må si opp eget arbeidsforhold før Friskmelding til arbeidsformidling innvilges, omtales av fastleger som et dilemma. Enkelte viser til at det virker fremmed for leger å argumentere for at en pasient bør avslutte et arbeidsforhold i en sårbar situasjon:

---

*Det er litt rart som lege å pushe på at folk skal avslutte arbeidsforholdet. Det er akilleshælen i ordningen, og man er avhengig av god veiledning fra NAV-veileder.*

Fastlege

---

På spørsmål om kravet om å si opp eksisterende arbeidsforhold burde endres, er meningene likevel delte. En fastlege hevder fjerning av dette kravet vil skape flere problemer enn det eventuelt løser. Ifølge vedkommende er ordningens viktigste elementer at den sykmeldte faktisk tar skrittet fullt ut, avslutter et arbeidsforhold som gir helseplager og innstiller seg på å finne nytt arbeid. Det vil alltid være en ambivalens for sykmeldte som vurderer ordningen. Dersom den sykmeldte ikke sier opp, vil det ifølge vedkommende bli for enkelt å returnere til et arbeidsforhold som ikke er bra. En annen fastlege resonnerer på lignende måte og peker på at det å avslutte arbeidsforholdet innebærer et aktivt og bevisst valg som i seg stimulerer aktivitet og endring.

#### 5.1.5 Mulige endringer i ordningen

På spørsmål om mulige endringer i ordningen, peker enkelte sykmeldere på sykmeldingsblanketten som i dag brukes. Skjemaet kunne hatt en egen boks der sykmelder kunne krysset av for hvorvidt Friskmelding kunne være aktuelt eller hadde vært vurdert. På den annen side finnes det en rekke ordninger og tiltak, og dersom alle

skulle nevnes i blanketten, ville den blitt kompleks og tungvinn i bruk. Enkelte er likevel opptatt av at det i dagens sykmeldingsskjema er for liten mulighet til å tidlig kommunisere at det er behov for tettere oppfølging. I den forbindelse pekes det på muligheter til å kategorisere og sile sykmeldte ut fra hvor mye innsats legen forventer må til for å få vedkommende tilbake i jobb. På spørsmål om ikke pasienten kan gjøre en slik vurdering selv, jf. Såkalt Return to Work Expectancy (RTW),<sup>12</sup> mener en lege at det kan være et element i en samlet vurdering. Det viktigste er likevel at man utvikler, tester og justerer slike silingsmekanismer. Et annet forslag er å benytte friskmeldingsmodulen i dagens sykmeldingsblankett. Dette er en lite benyttet modul ettersom de færreste sykmeldte blir aktivt friskmeldte. I denne modulen kunne det likevel være plass til å la sykmelder kommunisere at den friskmeldte har behov for mer oppfølging og bistand.

Andre peker på at Friskmelding til arbeidsformidling i dag er en perifer ordning som er lite integrert med andre typer tiltak eller oppfølging. Dermed blir ordningen sjelden vurdert brukt. For å øke bruken, må ordningen settes i system med andre virkemidler og gjerne være del av en pakke eller standardforløp der ordningen konsekvent vurderes, for eksempel ved gjentakende sykefravær. Dersom bruken av ordningen ble satt mer i system, ville også legene vært tryggere på at deltakere faktisk ble fulgt opp av NAV. Visshet og forutsigbarhet med tanke på hvilken bistand deltakerne kunne få, ville i seg selv bidratt til økt bruk.

## 5.2 Brukerne

Brukerne som er intervjuet, representerer ulike faser av et brukerløp med Friskmelding til arbeidsformidling. En av brukerne har også fått tilbud om ordningen, men takket nei. Brukerne er i stor grad fornøyde med ordningen, men flere peker på at de skulle ønske mer oppfølging fra NAV. Flere av brukerne har brukt ordningen mens de har stått i en arbeidskonflikt. Noen forteller at ordningen har vært en mulighet til å komme seg ut av et vanskelig arbeidsforhold, mens andre forteller at de følte seg presset til å delta i ordningen.

### 5.2.1 Inngang til ordningen

Brukerne forteller om ulike motivasjoner for å delta i ordningen. Konflikter på arbeidsplassen, psykiske plager og skader som har gjort det vanskelig for dem å stå i sin opprinnelige jobb, nevnes spesifikt. Noen brukere forteller at de selv forsto at de ikke kunne stå i sin opprinnelige jobb over tid. Ordningen fremsto dermed som en god mulighet for å komme over i annet arbeid, samtidig som de kunne beholde sykepenger i perioden.

---

<sup>12</sup> Return to Work Expectancy (RTW), eller på norsk jobbforventninger, prøves ut ved enkelte norske NAV-kontor som en silingsmekanisme for å følge opp sykmeldte med lave jobbforventninger.

Få av brukerne hadde hørt om ordningen før de ble informert om den av enten fastlege eller NAV-veileder. De fleste opplevde det som positivt å få informasjon om ordningen. I intervjuene trekker også noen brukere frem at fastlegen la vekt på strenge inntakskriterier i ordningen. Én bruker forteller at hen tok kontakt med NAV for å høre mer om ordningen etter at fastlegen hadde fortalt at det var vanskelig å kvalifisere seg til den. Brukeren forteller videre at hen følte på skam i møte med NAV, fordi hen allerede hadde en jobb, men ikke klarte å stå i den. Likevel beskriver hen møtet med NAV-veilederen som fint og informativt. Et fåtall av de intervjuede brukerne hadde deltatt i ordningen før. De visste derfor allerede om muligheten og tok selv opp ordningen med sine fastleger.

Flere brukere vektlegger at ordningen har gitt dem tid og ressurser til å konsentrere seg om jobbsøking. En bruker forteller hvorfor ordningen var viktig for vedkommende:

---

*Jeg får tid [til å søke jobber], og har en inntekt som ikke stopper opp. Det hadde vært en høy belastning hvis jeg ikke hadde hatt inntekt.*

Bruker

---

Det er likevel ikke alle som opplever at inngangen til ordningen var god. En annen bruker forteller at hen på en legetime fortalte legen sin at jobben var psykisk belastende. Legen informerte deretter brukeren om ordningen og ba brukeren ta et valg om ordningen allerede neste time. Brukeren forteller at hen derfor følte et press fra fastlegen om å delta.

I et annet intervju forteller en bruker at hen beskrev arbeidssituasjonen sin til fastlegen, og at legen karakteriserte situasjonen som en «arbeidskonflikt». Brukeren hadde ikke fått tilrettelegging på arbeidsplassen av sin arbeidsgiver. Vedkommende så likevel Friskmelding til arbeidsformidling som eneste løsning fordi fastlegen skulle ut i permisjon. Brukeren forteller at «det kom inn en vikarlege som ikke var like samarbeidsvillig» og at hen neppe ville fått forlenget sykemeldingen sin av vikarlegen.

Flere brukere forteller at det var vanskelig å forstå hva ordningen innebar og hvilke konsekvenser deltakelse medfører. Dette gjelder både for dem som har fått informasjon fra fastlege og NAV. En bruker forteller at da vedkommende skulle få vedtak om deltakelse på ordningen fra NAV, så hadde hen ennå ikke fått nok informasjon om hva som var forventet at vedkommende skulle gjøre selv og hva NAV skulle gjøre:

---

*Jeg visste ikke hva jeg skulle levere i begynnelsen. Jeg satt og ventet og så satt NAV og ventet. Jeg ringte NAV og spurte hvorfor.*

Bruker

---

Videre forteller brukeren at også fastlegen var usikker på hva brukeren måtte gjøre for å få et vedtak om ordningen. Brukeren forteller at hen bestemte seg for å ringe NAV for å

høre hvorfor det tok så lang tid å få vedtaket. Den første personen brukeren snakket med på telefon viste seg å gi uriktig informasjon til brukeren. Brukeren reagerte på informasjonen som ble gitt, og bestemte seg deretter for å ta kontakt med NAV gjennom «Min side» på nav.no. Brukeren beskriver dialogen videre som god, og hen fikk klarhet i hva som måtte leveres for å få et vedtak om ordningen.

## 5.2.2 Kravet om å si opp eksisterende arbeidsforhold

For å få innvilget Friskmelding til arbeidsformidling, er det krav om at bruker må si opp sitt nåværende arbeidsforhold.

Enkelte av brukerne forteller at de har trengt tid for å bestemme seg for hvorvidt de ville delta i ordningen, og det trekkes frem i intervjuene at særlig det å si opp jobben er en barriere for å delta. Én av brukerne som ble intervjuet ønsket ikke å delta i ordningen fordi hen så på det som for risikabelt å si opp jobben. Brukeren forteller videre at det var en for stor risiko å si opp jobben uten noen garanti for å få en ny jobb etter endt deltakelse i ordningen:

---

*Jeg kommer aldri til å tørre å si opp jobben og prøve meg i tre måneder. Da jeg spurte NAV-kontoret om suksessraten på å få jobb etter tre måneder, så hadde de ikke noe svar. Jeg turte ikke, og har presset meg til å komme tilbake til jobben.*

Bruker

---

Det er også brukere som trekker frem at ordningen gir økonomisk sikkerhet mens man søker ny jobb:

---

*Det var muligheten til å kunne slutte i jobben jeg hadde uten å risikere noe veldig økonomisk. Vi har jo barn, hus og hjem som skal betales. For oss eller for meg er det umulig å bare slutte i jobben.*

Bruker

---

En annen bruker forteller at hen hadde sagt opp jobben sin før vedkommende visste om ordningen. Årsaken til at brukeren sa opp arbeidsforholdet var at vedkommende var langtidssykmeldt og ikke så for seg å komme tilbake til sin daværende jobb. Vedkommende forteller videre at hen ønsket å gi slipp på sin stilling slik at den daværende arbeidsgiveren kunne lyse ut stillingen og få inn en ny person fast. Hen ble oppfordret av fastlegen til å ta kontakt med NAV-veileder for å snakke om veien videre, og brukeren ba så om et møte hvor veilederen presenterte Friskmelding til arbeidsformidling. Brukeren forteller at hen er veldig fornøyd med hvordan NAV-veilederen informerte om ordningen og hvilke alternativer som var aktuelle.

Flere brukere som har stått i en arbeidskonflikt da de gikk inn i ordningen, forteller at det er ikke var et problem for dem å si opp sin nåværende stilling. En bruker forteller:

---

*Jeg snakket med min daværende leder. Han var egentlig veldig sugen på å bli kvitt meg. Litt dårlig leder kan du si. Han syntes det hørtes ut som fornuftig løsning for alle parter, at jeg gikk videre.*

Bruker

---

Flere av de intervjuede brukerne har vært i arbeidskonflikter da de startet ordningen og har brukt ordningen til å komme seg ut av et vanskelig arbeidsmiljø uten å stå uten inntekt. Likevel finner vi i datamaterialet spor av at enkelte brukere har følt seg presset av enten fastlege eller arbeidsgiver til å si opp egen stilling og delta i ordningen.

### 5.2.3 Oppfølging

Brukerne har fått varierende grad av oppfølging fra NAV når de har deltatt i ordningen. Noen brukere forteller at de ikke har fått noe oppfølging, andre forteller at de har blitt tilbudt kurs og veiledning. De aller fleste brukerne forteller at de skulle ønske seg mer oppfølging fra NAV. Dette gjelder uavhengig av om de har fått oppfølging eller ikke.

En av brukerne som kjente til ordningen fra tidligere, forteller at oppfølgingen var bedre forrige gang fordi vedkommende fikk samtale med karriereveileder og kurs. Brukeren ønsket seg dette denne gangen også, noe hen uttrykte i et møte med NAV-veileder. Ifølge brukeren fikk hen beskjed om at NAV ikke hadde noe tilbud på grunn av vedkommendes utdanningsbakgrunn. Brukere forteller videre at hen gjerne skulle hatt mer oppfølging mens hen deltok i ordningen:

---

*Dersom du ikke har skrevet så mye søknader før, hadde du nok trengt mer oppfølging fra NAV. Jeg er glad for at jeg har vært såpass strukturert at jeg har klart det på egenhånd. Jeg vil tro at andre trenger mer oppfølging.*

Bruker

---

En annen bruker forteller at både hen og fastlegen var usikker på hvem som skulle gjøre hva i prosessen forut for deltakelse. Brukeren forteller også at hen fikk feil informasjon om dokumentasjonen som skulle leveres inn i forbindelse med at ordningen skulle bli godkjent av NAV. Dette førte imidlertid ikke til at det ble forsinkelser i prosessen, da brukeren tok kontakt med NAV og fastlegen for å finne ut hva som var problemet. Dokumentasjonen ble sendt inn mens brukeren hadde oppsigelsestid og ikke hadde startet i ordningen ennå.

Enkelte av brukerne vi har intervjuet forteller at de har fått midlertidige stillinger i løpet av 12-ukersperioden de har deltatt i ordningen, men de er bekymret for om de får arbeid videre frem i tid. Det er også brukere som forteller at de ikke vil ta hvilke som helst jobber fordi de har en utdanning og høyere lønnsnivå enn de kan få i andre jobber:

---

*Hvis jeg ville gått inn i hvilken som helst jobb, så hadde jeg fått meg jobb. Men når man har seks års utdanning som meg, så har man kanskje ikke så lyst til å være kundebehandler eller lavtlønnet.*

Bruker

---

Til tross for at det er få av intervjudeltakerne som har fått jobb som følge av ordningen på intervjutidspunktet, er det flere av brukerne som forteller at de har fått mer tro på at de kan få ny jobb. Særlig de som er i ordningen som følge av en arbeidskonflikt forteller at de føler det som en lettelse at de har fått økonomisk støtte til å si opp stillingen sin for å lete etter andre jobber.

### 5.3 Partene i arbeidslivet

Partene i arbeidslivet er delte i synet på Friskmelding til arbeidsformidling. På arbeidsgiversiden er holdningen i utgangspunktet positiv, men det understrekes at ordningen må innebære tilstrekkelig oppfølging av den sykmeldte. På arbeidstakersiden er intervjudeltakerne mer kritiske til ordningen fordi kravet om oppsigelse medfører en betydelig økonomisk risiko for deltakerne. Alle intervjudeltakere fra partene i arbeidslivet understreker at Friskmelding til arbeidsformidling er en lite diskutert og prioritert ordning. Kjennskapen til detaljene i ordningen er derfor begrenset. Som nevnt i metodekapittelet har enkelte arbeidslivsorganisasjoner takket nei til intervju fordi de ikke kjenner ordningen.

Ordningens potensial til å flytte sykmeldte fra passivitet til aktiv jobbsøking framheves av arbeidsgiversiden. Intervjudeltakerne er samtidig klare på at det er en forutsetning at deltakerne følges opp og ikke overlates til seg selv.

Representanter fra arbeidstakerorganisasjonene er i intervjuene tydelige på at den sykmeldte tar betydelig økonomisk risiko ved å delta i ordningen. Sjansen for å ende på dagpenger vil være forholdsvis stor for arbeidstakere med begrensede jobbmuligheter. Mange potensielle deltakere med større jobbsjanser har på sin side lønn over 6G. Det vises i den forbindelse til at deltakelse på ordningen vil gi inntektsfall, ettersom tariffavtaler eller egne avtaler gjør at arbeidsgiver dekker differansen fra 6G til full lønn mens den enkelte er sykmeldt. Enkelte understreker derfor at de vil fraråde sine medlemmer å delta på ordningen. LO har på sin side vedtatt å «arbeide for at

*folketrygdlovens bestemmelser om friskmelding til formidling fjernes» (LOs handlingsprogram 2022-2025, s. 29).*

Tidsbegrensningen på 12 uker trekkes fram av flere fra arbeidstakerorganisasjonene. Dersom man i utgangspunktet har en sårbar helsesituasjon og skal finne nytt arbeid, er ikke 12 uker mye, hevdes det. Særlig gjelder dette i områder av landet med et begrenset arbeidsmarked.

En annen mulig barriere for bruk av ordningen, er mer bruk av gradert sykmelding. Enkelte av intervjudeltakerne fra partene viser til at man fagideologisk har gått mer i retning av å ønske økt bruk av gradert sykmelding. I slike tilfeller vil ordningen neppe være aktuell. Dette samsvarer med funn fra intervjuer med NAV-ansatte.

I intervjuene er partene fra arbeidslivet spurt om bruk av ordningen ved konflikt på arbeidsplassen. Arbeidsgiversiden peker her på behovet for å ha god kunnskap om konflikthåndtering på arbeidsplasser. Blant arbeidstakerorganisasjonen er bildet mer delt. Enkelte er tydelige på at ordningen ikke bør brukes i slike tilfeller fordi arbeidstaker ender opp med en vesentlig økonomisk risiko på grunn av en konflikt flere trolig har ansvar for. Andre er mer pragmatiske og sier at det er uheldig at arbeidstakere er sykmeldte på grunn av konflikt, men at man vet at det skjer. Det er i den forbindelse forståelse for at ordningen brukes som løsning ved fastlåste situasjoner.

Ved kartleggingens start hadde vi en antakelse om at tillitsvalgte kunne være aktuelle intervjudeltakere. Hypotesen var at de i visse tilfeller ville bli brukt av den sykmeldte i rådslagning om hvorvidt den sykmeldte burde delta på ordningen. Vi finner ikke spor av tillitsvalgte i intervjuene. Vi har stilt spørsmål om dette i intervjuene med partene, og om de eventuelt har tanker om hvorfor ikke tillitsvalgte nevnes. En representant fra en arbeidstakerorganisasjon forteller at de tillitsvalgte er lite inne i enkeltsaker om individuelle sykemeldinger. Andre forteller at tillitsvalgte vil advare mot ordningen.

På spørsmål om hvorvidt kravet til generell arbeidsuførhet har betydning for bruken av ordningen, er flere av intervjudeltakerne vage. Kjennskapen til denne bestemmelsen er trolig varierende. Andre er tydelige på at en streng praktisering av dette kravet ikke er ønskelig. En intervjudeltaker viser i den forbindelse til Sverige og understreker at det er et system man på ingen måter ønsker i Norge. På direkte spørsmål om hvordan en representant for en arbeidstakerorganisasjon ville reagert dersom kravet om generell arbeidsuførhet hadde blitt innskjerpet, svarer vedkommende at det ville ført til motstand og at NAV i et slikt tilfelle ville hatt betydelig kommunikasjonsutfordringer i arbeidet med å forklare regelverket. I resonnementet rundt en mulig innskjerping, viser vedkommende til at jobben har stor betydning for identitet, selvfølelse og sosial tilhørighet. Tanken om at man plutselig skal måtte jobbe med noe helt annet, framstår derfor som fremmed for veldig mange, hevder hen.



## 6. Den svenske Rehabiliteringskedjan

I dette kapittelet pekes det innledningsvis (kap. 6.1) kort på noen forskjeller mellom den norske og svenske sykepengeordningen. For å beskrive hvordan begrepene og kravet til yrkesuførhet og generell arbeidsuførhet praktiseres i Sverige, presenteres så Rehabiliteringskedjan sin oppbygging og ulike vurderingstema. Rehabiliteringskedjan tilsvarer den norske sykepengeordningen i stort, og redegjørelsen for kjeden er derfor særlig fokusert på skiftet i vurderingen av den sykmeldtes arbeidsevne i forhold til det generelle arbeidsmarkedet etter dag 180. På grunn av de mange unntakene som har kommet siden Rehabiliteringskedjans inntreden i 2008 frem til i dag, redegjør vi først for kjedens opprinnelige form og grunntrekk i kapittel 6.2. I denne delen presenteres også kort ansvarsfordelingen mellom Försäkringskassan, den sykmeldte, sykmelder og arbeidsgiver. Deretter gis det i kapittel 6.3 en redegjørelse for hvordan inntreden av flere unntak over de siste årene har medført betydelig endringer av kjeden.

I kapittel 6.4 og 6.5 presenteres så funn fra gjennomførte intervjuer med svenske informanter fra forvaltningen, partene i arbeidslivet og academia. Disse informantene har gitt innsikt som utdyper de formelle sidene ved Rehabiliteringskedjan og gir et nærmere innblikk i hva som preger dagens praksis samt kontraster innad i forvaltningen og mellom arbeidslivets parter. I kapittel 6.6 omtales oppfølging og ytelser som kan gis yrkesuføre i Sverige.

Det må presiseres at redegjørelsen for Rehabiliteringskedjan på ingen måte er ment å være uttømmende, verken når det gjelder regelverkets mange unntak og forgreininger, eller hvordan praksis i Sverige er i og mellom ulike forvaltningsnivå og forvaltningsorganer. Målet har vært å få frem kjerneelementer i Rehabiliteringskedjan og noen sentrale utslag som dette gir i praksis. Det er videre kjedens anvendelse på sykmeldte som har en arbeidsgiver som beskrives nærmere. Redegjørelsen beror dels på dokumentstudier og dels på informasjon fra våre svenske informanter.

En nærmere vurdering av om det er elementer fra innretningen og praktiseringen av den svenske sykepengeordningen og sykefraværsoppfølgingen, som kan ha overføringsverdi til norske forhold, kommer vi tilbake til i kapittel 7.6.

### 6.1 Kort om likheter og forskjeller i norsk og svensk sykepengeordning og oppfølging

I det følgende trekkes det frem noen sentrale trekk ved den norske og svenske sykepengeordningen og sykefraværsoppfølgingen, før vi går nærmere inn på Rehabiliteringskedjan i de neste delkapitlene.



For det første kan man merke seg at kompensasjonsgraden til den sykmeldte er ulik i de to landene. I Norge gis 100 % lønnskompensasjon, mens det i Sverige gis 80 % lønnskompensasjon det første året og deretter 75 % (kan fortsette på 80 % ved alvorlig sykdom) (Försäkringskassan, 2023c). I begge land er det imidlertid et tak på sykepengene (Norge 6 G og i Sverige månedlig 43 750 SEK), men det er vanlig med kontrakter hvor arbeidsgiver dekker differansen opp til 100 % kompensasjon. En vesentlig forskjell er at det i Norge gis sykepenger maksimalt i ett år, mens det i Sverige ikke finnes en slik tidsgrense. For øvrig har Sverige 1 karensgang, noe man ikke har i Norge. I den norske sykepengeordningen må man være minst 20 % sykemeldt, mens det i Sverige kreves minst 25 % sykmelding og hvor sykepenger gis videre på intervallene 50 %, 75 % og 100 % (Försäkringskassan, 2023c).

Av sammenligningen til Ose m. fl. (2018, s. 25) fremgår det at kontakten fra NAV og Försäkringskassan opp mot den sykemeldte er ulik. NAV sender flere brev til den sykmeldte, vurderer aktivitetskravet ved uke 8 og skal som utgangspunkt avholde dialogmøte innen 6 måneder. Hos Försäkringskassan er det opp til saksbehandler å vurdere behovet for kontakt med den sykmeldte. Det stilles i begge land krav om at den sykmeldte prøver seg i arbeidsrettet aktivitet snarest mulig. Arbeidsgiverne i Norge må utarbeide en oppfølgingsplan innen fire uker, mens det i Sverige er krav til en plan for tilbakeføring til arbeidet senest ved dag 30 om det forventes at sykefraværet vil vare lenger enn 60 dager (Försäkringskassan, 2023b). Ved lengre sykefravær vil arbeidsgiverne i Norge blant annet kunne få bistand fra lokalt NAV-kontor og Arbeidslivssenteret. I Sverige tilbys ikke tilsvarende bistand fra Försäkringskassan, men arbeidsgiverne kan ta kontakt med fagforeninger eller arbeidsmiljømyndighetene (Ose m. fl. 2018, s. 28).

Når det gjelder grunnvilkåret om å få innvilget sykepenger, kreves det i begge land at den sykmeldte har fått nedsettelse av arbeidsevnen som følge av sykdom eller skade. I loven og praksis er det imidlertid ulikt hvor lenge og på hvilke vilkår man åpner opp for at yrkesuførhet er tilstrekkelig for sykepenger ved lengre sykefravær. Dette leder frem til å gå nærmere inn på systemet og oppfølgingen i den svenske Rehabiliteringskedjan.

## 6.2 Rehabiliteringskedjans opprinnelige form

Rehabiliteringskedjan ble innført i Sverige i 2008 og introduserte faste tidspunkter for når arbeidsevnen til den sykmeldte skal bedømmes i forhold til sitt nåværende arbeid, annet arbeid hos samme arbeidsgiver og mot hele arbeidsmarkedet. Tidspunktene og hvilke arbeidsmuligheter som Försäkringskassan må forholde seg til, fremgår av figuren under:<sup>13</sup>

---

<sup>13</sup> Figuren er basert på plansjer og figurer som ble delt av enhetsleder fra Försäkringskassan i forbindelse med intervju.



Fra dag 1-90 skal arbeidsevnen til den sykmeldte vurderes i forhold til det arbeidet som hen vanligvis utførte, samt eventuelle arbeidsoppgaver som arbeidsgiveren enkelt kan tilby<sup>14</sup>.

Fra dag 91-180 utvides arbeidsevnevurderingen til å også gjelde andre arbeidsoppgaver hvor den sykmeldte blir omplassert i virksomheten til arbeidsgiveren. Det er imidlertid ikke nok at slikt annet arbeid finnes, arbeidsgiveren må også ha tilbudt den sykmeldte dette arbeidet.

Etter dag 180 skjer det en vesentlig endring gjennom at den sykmeldtes arbeidsevne fra dette tidspunkt skal vurderes mot alt «normalt forekommende arbeid», dvs. på det generelle arbeidsmarkedet. I vurderingen av den sykmeldtes arbeidsevne på det nasjonale arbeidsmarkedet, skal Försäkringskassans vurdering av arbeidsevnen kun skje på et medisinsk grunnlag og dermed ikke hensynta alder, bosted, utdanning, tidligere aktivitet og andre lignende forhold.

I sin opprinnelige form fremstår Rehabiliteringskedjan som svært stringent. Den er tydelig på hvordan arbeidsevnevurderingen i sykefraværet frem til dag 180 gjøres opp imot den sykmeldtes nåværende arbeid og arbeidsgiver, og deretter svært utvidet i forhold til det generelle arbeidsmarkedet. Dette tilsvarer langt på vei en lovfastsetting av tidspunkter for den vurderingen som vi her til lands forbinder med begrepene yrkesuførhet og generell arbeidsuførhet. En rekke unntak i løpet av årenes løp har imidlertid redusert strukturen og tydeligheten til kjeden. Dette omtales nærmere i kapittel 6.3.

<sup>14</sup> Personer som er arbeidsledige prøves mot normalt forekommende arbeid fra dag én.

## 6.2.1 Kort om aktørene

Hovedaktørene i den svenske sykefraværsoppfølgingen er helsetjenesten, arbeidsgiver, Försäkringskassan, den sykmeldte selv og i noen tilfeller Arbetsförmedlingen.

Helsetjenesten har ansvar for den medisinske rehabiliteringen. Dette innebærer tiltak som skal føre til at den sykmeldte så langt som mulig opprettholder eller gjenvinner sin fysiske og psykiske funksjon.

Arbeidsgiver har rehabiliteringsansvar og ansvar for den arbeidslivsrettede rehabiliteringen. Dette er tiltak som skal hjelpe arbeidstakeren til å opprettholde eller gjenvinne arbeidsevnen så langt det er mulig. Arbeidsgiver skal også undersøke muligheten for om det er annet arbeid i virksomheten, og lage en plan for å få den sykmeldte tilbake i arbeid (Försäkringskassan, 2023a; 2023b).

Försäkringskassans oppdrag innen sykepenger er todelt. Den ene delen handler om at Försäkringskassan skal undersøke om det er grunnlag for å innvilge sykepenger til den sykmeldte. Försäkringskassan vurderer om en persons arbeidsevne er nedsatt basert på dokumentasjon som ofte består av opplysninger fra arbeidsgiver, behandlende lege og den sykmeldte. Den andre delen av Försäkringskassans oppdrag er å koordinere den sykmeldtes rehabiliteringsarbeid. Försäkringskassan skal ved behov tilby personer som har fått innvilget sykepenger, støtte til å komme tilbake i arbeid sammen med de andre hovedaktørene i den svenske sykefraværprosessen (Försäkringskassan, 2023e).

Den sykmeldte har selv ansvar for å bidra aktivt i planlegging og gjennomføring av tiltak som medfører at personen så snart som mulig kan begynne å arbeide. Den sykmeldte kan miste retten til sykepenger dersom vedkommende ikke bidrar aktivt i egen rehabilitering (Försäkringskassan, 2023a).

Arbetsförmedlingen har ansvar for sysselsetting og arbeidsmarkedspolitik. Etatens hovedoppgave er å bidra til at arbeidsmarkedet fungerer best mulig ved å føre sammen dem som søker arbeid med dem som søker arbeidskraft (Arbetsförmedlingen, u. å.b).

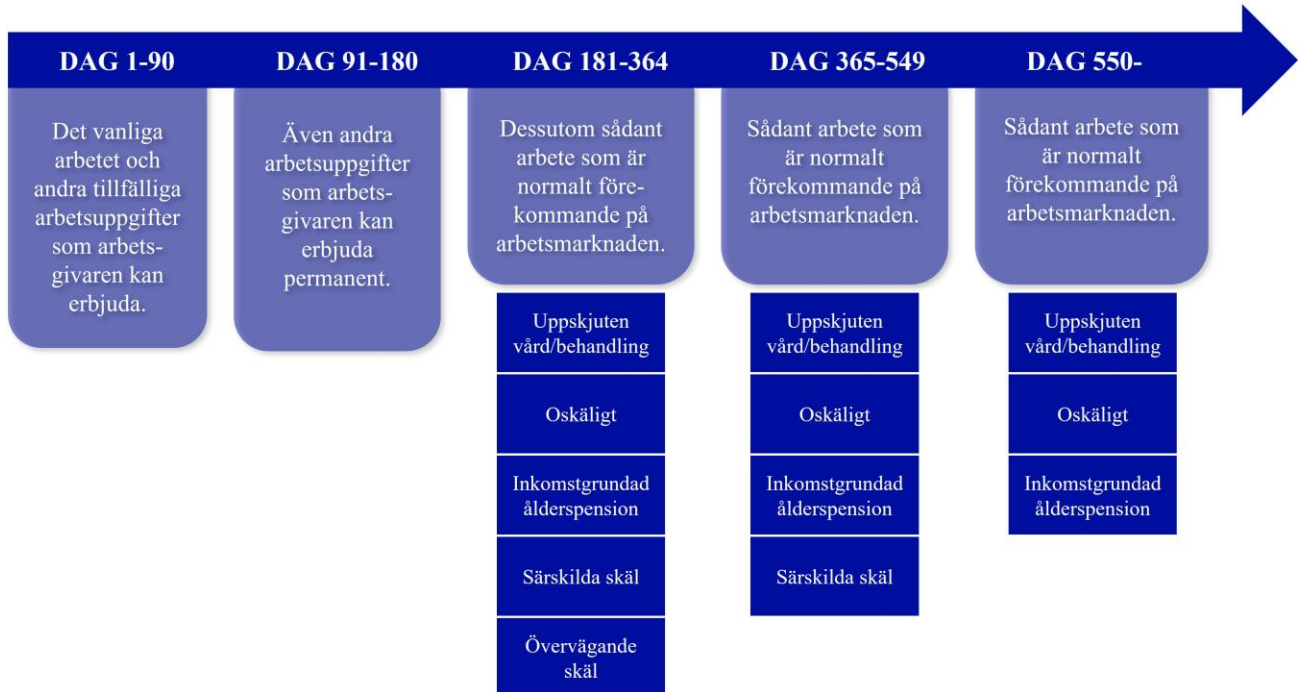
## 6.3 Rehabiliteringskedjan i dag

Siden Rehabiliteringskedjans innføring i 2008, har det gradvis blitt innført flere unntak som gjør at den sykmeldtes arbeidsevne fortsatt vurderes mot sitt nåværende arbeid. Rehabiliteringskedjans oppbygging i dag, med unntak, kan i illustreres på følgende vis:<sup>15</sup>

---

<sup>15</sup> Figuren er basert på plansjer og figurer som ble delt av enhetsleder fra Försäkringskassan i forbindelse med intervju.

## REHABILITERINGSKEDJAN 2023 MED UNNTAK



Man ser at det formelle tidspunktet for når det skal gjøres en vurdering mot det generelle arbeidsmarkedet fortsatt inntreffer etter dag 180, og deretter er gjennomgående i kjeden. De mange unntakene fra samme tidspunkt, gjør imidlertid at retten til sykepenger som følge av yrkesuførhet er blitt betydelig utvidet. Disse unntakene skal ikke gjennomgås i detalj, men gis en kortfattet omtale under. Etter dag 180 i Rehabiliteringskedjans kan følgende unntak gjøre seg gjeldende:<sup>16</sup>

- **Uppskjuten vård/behandling:** Dette unntaket gjelder hvor den sykmeldte har fått utsatt behandling og rehabilitering i helsevesenet som følge av effekter av covid-19 og det er sannsynlighetsovervekt for at den sykmeldte kommer tilbake i sitt nåværende arbeid etter avsluttet behandling. (Tidsbegrenset til 31.12.2023).
- **Oskålig:** Dette unntaket kom inn i Rehabiliteringskedjan fra starten av og knytter seg til om det vil være urimelig å vurdere den sykmeldtes arbeidsevne i forhold til det generelle arbeidsmarkedet. Etterfølgende lovgiveruttalelser og praksis har vist til at dette kan gjelde i situasjoner hvor foreligger alvorlig sykdom, gradvis forverring eller progressiv sykdom.
- **Inkomstgrundad ålderspension:** Unntaket innebærer at sykmeldte som har fylt 63 år kun vurderes i forhold til sitt nåværende arbeid. Formålet er å unngå at personer med

<sup>16</sup> Baser på Førsåkringskassans nettsider [Vårt oppdrag inom sjukförsåkringen - Førsåkringskassan \(forsåkringskassan.se\)](#) og opplysninger fra vår informant i Førsåkringskassan.

rett til alderspensjon trer ut tidlig av arbeidslivet og at man ikke skal tvinge personer nær pensjonsalder til omskolering.

- **Särskilda skäl:** Innebærer en vurdering av om det foreligger særskilte grunner som tilsier at det er stor sannsynlighet for at den sykmeldte vil kunne returnere til sitt nåværende arbeid senest innen dag 550. Dette unntaket ble innført i 2022.
- **Övervägande skäl:** Dette vurderingstemaet beror på om det foreligger grunner som gjør at mer taler for enn mot (sannsynlighetsovervekt) for at den sykmeldte vil komme tilbake til sitt nåværende arbeid innen dag 365 i sykefraværet. Dette unntaket ble innført i 2021.

De neste formelle tidspunktene i kjeden hvor det skal gjøres en vurdering av den sykemeldtes arbeidsevne mot det generelle arbeidsmarkedet er når man passerer ett års sykefravær (365-549) og deretter fra dag 550 i sykefraværet. Som det fremgår av figuren, blir antallet unntak som kan komme til anvendelse redusert desto lengre ut i kjeden og sykefraværet man kommer. Det er viktig å huske på at de aktuelle unntakene må være oppfylt til enhver tid. For en del av unntakene vil endringer i en persons sykdomsbilde og arbeidsevne, som påvirker sannsynligheten for retur til sitt nåværende arbeid, kunne medføre en endret vurdering av om det aktuelle unntaket er oppfylt.

Et relevant spørsmål er hvilken betydning disse unntakene har fått for antallet personer som får beholde sykepengene sine i Sverige etter dag 180. Unntakene har kommet til på ulike tidspunkt og med varierende utslag. En rapport fra Inspektionen för socialförsäkringen (ISF) fra 2018 gir uttrykk for at Rehabiliteringskedjan fortsatt innebar en relativ streng vurdering, men også at det var store geografiske variasjoner:

---

*Andelen personer som fick sin sjukpenning indragen har ökat markant sedan år 2014 och det finns påtagliga geografiska variationer i andelen indragningar.*

Söder, Olsson & Österlund, 2018

---

Unntaket «övervägande skäl» som ble innført i mars 2021 virker særlig å ha medført en betydelig endring i hvor mange sykmeldte som fortsatt får sin arbeidsevne vurdert opp imot sitt nåværende arbeid, og at langt flere beholder sykepenger etter dag 180. Riksrevisionen i Sverige arbeider nå med en granskning som nettopp skal vurdere betydningen av dette unntaket i Rehabiliteringskedjan (Riksrevisionen, 2023).<sup>17</sup>

---

<sup>17</sup> Rapporten er planlagt publisert i april 2024.

---

*Det har sedan dess visat sig att det nya undantaget används i stor omfattning och att avslag på ansökan om sjukpenning har minskat från 20 till 4 procent vid 180 dagars sjukskrivning.*

Riksrevisionen Sverige, 2023

---

Man kan også merke seg at lovforslaget til dette unntaket ble møtt med stor skepsis i forvaltningen når det var på høring:

---

*Flera myndigheter avstyrkte förslaget i sina remissvar. Försäkringskassan befarade bland annat att det skulle minska incitamenten för arbetsgivare att vidta tidiga åtgärder i sjukfallen, vilket skulle kunna försena återgången till arbete. Försäkringskassan varnade även för att reglerna var otydliga och att det kunde leda till att olika handläggare gör olika tolkningar. Inspektionen för socialförsäkringen (ISF) varnade för att beviskraven för att tillämpa undantaget riskerade att bli för låga, och att det som skulle vara ett undantag riskerade att förvandlas till huvudregel.*

Riksrevisionen Sverige, 2023

---

Med dagens unntak kan man spørre seg hvor stor effekt Rehabiliteringskedjan har på å redusere lengden på sykefraværet i Sverige. Försäkringskassan omtaler dette i sin nylig publiserte utgiftsprognos fra oktober 2023 (Försäkringskassan, 2023d, s. 46). Her vises det til at unntakene har ført til at gjennomsnittlig varighet for sykefravær tross regelendringer ligger lavere nå enn før innføringen av Rehabiliteringskedjan, men at forskjellene er redusert.

---

*Sammanfattningsvis kan man säga att kvarståendesannolikheterna generellt ligger betydligt över de nivåer som gällde när kontrollerna vid bedömningspunkterna var som mest omfattande. Men de ligger dock under de nivåer som gällde före Rehabiliteringskedjans införande. Rehabiliteringskedjan verkar därför fortsatt dämpande på sjukfallens varaktighet, men endast marginellt.*

Försäkringskassan, 2023

---

### 6.3.1 Krav til å angi yrkesgrupper

I september 2022 ble det innført en presisering i loven for de tilfeller hvor en sykmeldt får avslag på fortsatt sykepenger etter en vurdering av arbeidsevnen mot normalt forekommende arbeid. I vurderingen er det nå krav til at det vises til en eller flere yrkesgrupper hvor den sykemeldte anses å kunne arbeide. Det er i lovforarbeidene vist til at dette ikke er ment å endre vurderingen som gjøres av Försäkringskassan, men skal tydeliggjør vurderingen ovenfor den sykmeldte.

I forkant av lovendringens ikrafttredelse fikk Försäkringskassan og Arbetsförmedlingen i oppdrag å utarbeide et kunnskapsmateriale. Dette består av 36 yrkesgrupper som er nærmere inndelt i yrker, yrkesorienteringer og yrkesroller og som beskriver hvilke fysiske og psykiske krav som kreves for å utføre arbeid innenfor de ulike gruppene (Arbetsförmedlingen, u. å.a).

Bakgrunnen for lovendringen er at Försäkringskassan over tid har fått kritikk for å ha gjort arbeidsevnevurderinger mot et fiktivt arbeidsmarked. Lovendringen og kunnskapsmaterialet har kun vært i bruk et års tid og betydningen av dette er derfor fortsatt usikker. Man kan imidlertid merke seg at Försäkringskassan i en rapport fra mai 2022, selv ga uttrykk for tvil vedrørende om dette vil gjøre vurderingene mer forståelige for dem som blir nektet fortsatt sykepenger (Arbetsförmedlingen & Försäkringskassan, 2022).

---

*Lagändringen tillsammans med Kunskapsmaterialet ska enligt uppdragsgivaren göra att Försäkringskassans beslut ska bli mer konkreta och begripliga för individen. Samtidigt ska Försäkringskassan fortsatt endast väga in individens medicinska förutsättningar i bedömningen. Försäkringskassan ser en risk i att den som blir nekad sjukpenning och hänvisad till en angiven yrkesgrupp inte kommer uppleva beslutet som mer begripligt.*

Försäkringskassan, 2022

---

## 6.4 Perspektiver fra forvaltningen i Sverige

I denne delen vises det til intervjuene som er utført med våre informanter i den svenske forvaltningen og akademia.

### 6.4.1 Försäkringskassan

En enhetsleder i Försäkringskassan forteller at hen mener at Rehabiliteringskedjan har hatt en fordel gjennom et tydelig todelt løp med vurdering av arbeidsevne oppimot nåværende arbeid første halvår og deretter i forhold til det generelle arbeidsmarkedet. De siste årene har det imidlertid kommet mange unntak, som er ment å gi økt fleksibilitet og individuelle vurderinger, men samtidig skapt mer uklarhet. Dette har medført at praktiseringen av kjeden har blitt krevende for de ansatte i Försäkringskassan, blant annet fordi det er vanskelig å forstå og skille mellom vurderingstemaene som tilhører de ulike unntakene. Enhetslederen viser også til at man skal gjøre en individuell bedømming i hvert enkelt tilfelle, og at det er utfordrende å vurdere alle bevisene og ta stilling til om arbeidsevnen er nedsatt i forhold til alle de aktuelle yrkeskategoriene («Kunnskapsgrunnlaget»). Som følge av dette strever man også med å få til lik praksis innenfor en såpass stor forvaltningsmyndighet.



Enhetslederen viser til at loven har størst vekt, men at det er Försäkringskassan sin veileder på over 400 sider som er de ansattes «bibel» i det daglige arbeidet. Hen forteller videre at man er sterkt avhengig av informasjon fra legene, men opplever stor variasjon i hvor godt sykdomsgrunner og skader er utredet og vurdert mot arbeidsevne. Lederen trekker selv frem at man ikke har en fastlegeordning og samme oppfølging av en pasient som i Norge. Legene er mer anonyme og har mindre nærhet til pasientene. I praksis er det ofte slik at det er tilfeldig hvilken lege pasienten møter fra gang til gang, og at pasienten ofte må gjenfortelle sin sykdomshistorie til en ny lege. Försäkringskassan ønsker derfor en tettere pasient-lege-relasjon, der én lege har ansvaret for samme person over tid. For øvrig vises det til at Försäkringskassan har rådgivere og spesialister som kan gjøre en selvstendig vurdering av arbeidsevnen i forhold til legene, men man utfordrer ikke legenes diagnose.<sup>18</sup>

Enhetslederen bekrefter at sykmeldte som ikke faller innenfor noen av unntakene i loven, blir vurdert veldig bredt i forhold til det generelle arbeidsmarkedet. Det bygger på en vurdering av arbeidsevnen i forhold til medisinske grunner, og man skal ikke hensynte om et aktuelt arbeid f.eks. krever flytting eller videreutdanning.

Når det gjelder oppfølgingen fra Försäkringskassan underveis i sykefraværet, viser enhetslederen til at det er begrenset med kontakt med den sykmeldte frem til dag 90 av sykefraværet. Kontakten økes noe deretter, som følge av man «beveger seg videre i kjeden». Enhetslederen forteller at det generelt gjøres lite oppfølging før dag 180 fordi det ikke finnes insentiver til dette, samt at arbeidspress gjør at det er nok å holde tritt med det man har av vurderingsoppgaver senere i sykefraværet. Selv om det er ønskelig, evner Försäkringskassan i liten grad å arbeide forebyggende og komme tidlig inn i sykefraværet.<sup>19</sup> Når det gjelder arbeidsgivers ansvar for rehabilitering i første faser av sykefraværet, viser hen til at dette er blitt tydeliggjort i loven, men at Försäkringskassan ikke har noen form for sanksjonsmulighet når dette er mangelfullt utover å melde dette inn for Arbetsmiljöverket.

Försäkringskassan disponerer ikke selv virkemidler hvor man f.eks. får prøve annet arbeid enn hos nåværende arbeidsgiver (uten å måtte si opp jobben sin). Enhetslederen viser til at dette følger av annen «arbeidsrettet lovgivning», men viser til at om dette forsøkes uten positivt resultat, så kan den sykmeldte returnere til Rehabiliteringskedjan.

Enhetslederen forteller også at sykepengeordningen i Sverige har vært veldig politikerstyrt. Dette har til tider medført politiske tilpasninger som avviker fra

---

<sup>18</sup> Försäkringskassan kan (internt) i enkeltsaker be regionsnivå foreta en nærmere utredning av sykdommens konsekvenser for den sykmeldtes funksjonsstatus og aktivitetsevne, en såkalt «Aktivitetsförmågeutredning» «AFU». Se mer [Försäkringsmedicinska utredningar - Försäkringskassan \(fkringskassan.se\)](https://www.forsakringskassan.se/om-forsakringskassan/utredningar)

<sup>19</sup> For å lese mer om Försäkringskassans forebyggende arbeid, se [Försäkringskassans arbete med att förebygga sjukskrivning – ett otydligt uppdrag | Riksrevisionen](https://www.forsakringskassan.se/om-forsakringskassan/arbete-med-att-forebygga-sjukskrivning-ett-otydligt-uppdrag)



begrunnelser i lovforarbeider, slik at bruken av Rehabiliteringskedjan blir annerledes enn opprinnelig tenkt.

## 6.4.2 Overgangen til Arbetsförmedlingen

Vår informant i Försäkringskassan oppga å ha liten innsikt i hvor de som får avslag på sykepenger og forlater Försäkringskassan tar veien, men tror de havner hos Arbetsförmedlingen. Hen viser også til at Försäkringskassan har et samordningsansvar, men kjenner ikke godt til hvordan dette fungerer i praksis.

Våre informanter hos Arbetsförmedlingen viser på sin side at de har lite innsikt i Försäkringskassan sine prosesser og oppfølging av sykmeldte. Det er ikke krav til kontakt eller overgangsprosesser for en person som går fra sykmeldt i Rehabiliteringskedjan til videre oppfølging hos Arbetsförmedlingen. Utgangspunktet er derfor at de ikke vet noe om personer som tidligere har vært sykmeldt, og disse utgjør bare en liten del av alle som skal få oppfølging av Arbetsförmedlingen.

I noen saker blir Arbetsförmedlingen likevel koblet på underveis i sykefraværsoppfølgingen til Försäkringskassan i form av et «kontaktmøte», samt i noen tilfeller også i et «omstillingsmøte» ved en sykmeldts overgang fra Försäkringskassan til Arbetsförmedlingen. Kontaktmøter skjer på initiativ fra Försäkringskassan fordi man ser at den sykmeldte trenger arbeidsrettet rehabilitering, mens vedkommende fortsatt er del av Rehabiliteringskedjan. Informantene fra Arbetsförmedlingen viser til at dette utgjør omtrent 9500 møter i året, hvorav ca. 7500 går videre til å få arbeidsrettet rehabilitering i form av videre kartlegging, hjelpemidler m.m. Omstillingsmøtene som skjer i forbindelse med en overgang fra Försäkringskassan til Arbetsförmedlingen, skjer etter ønske fra den sykmeldte som er i ferd med å miste sykepengene. Informantene fra Arbetsförmedlingen viser til at antallet slike møter er lavt og nedadgående de siste årene, omtrent 2000 i året. De viser til at dette skyldes at mange av de sykmeldte som får avslag på videre sykepenger, returnerer til arbeid hos sin nåværende arbeidsgiver. Det er for øvrig egne spesialister hos Arbetsförmedlingen som deltar i slike omstillingsmøter, og det er dermed ikke snakk om deltakelse fra den fremtidige saksbehandleren hos Arbetsförmedlingen. Informantene er tydelige på at Arbetsförmedlingen ikke gir noen egen form for oppfølging til sykmeldte som er underveis eller kommer til dem fra Rehabiliteringskedjan.

---

*Vi skiller ikke disse arbeidssøkerne fra andre arbeidssøkere. Du må flytte dit det er jobb eller utvide din kompetanse. [...] Vi gjør en «arbeidsmarkedspolitisk» bedømming*

Informant fra Arbetsförmedlingen

---

På spørsmål om i hvilken grad de opplever at Försäkringskassan og Arbetsförmedlingen gjør ulike vurderinger av en persons arbeidsevne, viser informantene fra begge sider til at dette har vært et omdiskutert tema i flere år. Det hender derfor at de to forvaltningsorganene peker på hverandre, hvor Försäkringskassan mener at den sykmeldte er frisk nok til arbeide, men ikke Arbetsförmedlingen.

---

*Vi er ikke enige om når en person er klar til å gå tilbake til jobb*

Informant fra forvaltningen

---

Informantene fra Arbetsförmedlingen understreker at de to forvaltningsorganene har ulike oppdrag, og at det dermed ikke er meningen at vurderingen skal være helt like. Det vises til at Försäkringskassan sin vurdering utgår fra en medisinsk bedømmelse, mens Arbetsförmedlingen ser på kompetanse, arbeidsplasser m.m. De samme informantene mener også at Försäkringskassans utgangspunkt er den tidligere arbeidsgiveren, mens Arbetsförmedlingen tenker hele arbeidsmarkedet og har et mye bredere perspektiv. Samtidig har det blitt utarbeidet et «Kunnskapsgrunnlag» som er ment å gjøre disse vurderingene mer omforente, men som kun har vært i bruk ett års tid. På overordnet nivå er det også blitt et større fokus på denne tematikken og det arbeides i «samvirkningsgrupper», noe de tror kan øke forståelsen dem imellom.

På spørsmål om Arbetsförmedlingen ser noen virkninger av siste års lovendringer i Rehabiliteringskedjan, forteller en av informantene at dette fremstår som et grep for å tette glipene i velferdssystemet og har gitt færre avslag på sykepenger, samt bemerker at det er positivt for individene at de går tilbake til sin nåværende arbeidsgiver.

### 6.4.3 Tilsynsmyndigheter og akademia

Vi har intervjuet to ulike representanter for offentlige tilsynsmyndigheter og en forsker med inngående kjennskap til sykeforsikring.

#### Rehabiliteringskedjan er vesentlig endret

En utreder fra forvaltningen framhever at Rehabiliteringskedjan i dag er noe helt annet enn hva den var ved oppstart i 2008. Ikke minst har endringene i 2021 forandret sykefraværsoppfølgingen, og det er i dag langt færre som får avslag enn hva det var i toppårene fram til 2020 (Försäkringskassan, 2022). Vedkommende mener reduksjonen i avslag er en god og ønsket utvikling ettersom hen oppfattet både innretningen og praktiseringen av stoppunktene i Rehabiliteringskedjan som strenge og lite hensiktsmessige.

Utredningen viser til at ansatte i Försäkringskassan selv mente vurderingene av de ulike stoppunktene var for rigide, og at det ble mange urimelige utfall for arbeidstakere som plutselig ble vurdert i forhold til jobber de for eksempel ikke hadde utdannelse til, eller tidvis like urimelig: Jobber som overhodet ikke var tilpasset den lange utdannelsen de hadde. Rehabiliteringskedjans klare premiss om at alder, bosted, utdanning eller tidligere yrkesbakgrunn ikke skulle inngå i vurderingen av om den sykmeldte hadde rett til sykepenger, ble av både sykmeldte og ansatte i Försäkringskassan ansett for å føre til urimelige utfall i mange tilfeller.

### **En ordning med mange unntak er vanskelig å forstå**

Selv om stoppunktet ved dag 180 etter utrederens oppfatning kom for tidlig, erkjenner vedkommende at tidsgrenser og rammer for sykefraværsordningen er nødvendig. Her påpekte vedkommende at hen selv hadde endret mening. Tidligere hadde hen ment at velferdsstaten skulle ta hånd om syke arbeidstakere, og at disse ville vende tilbake til arbeid når de var friske. Standardiserte forløp som Rehabiliteringskedjan, med faste tidspunkt for vurdering av arbeidsevne, var derfor ikke ønskelig. Nå var vedkommende imidlertid overbevist om at sykmeldte som har vært lenge utenfor arbeidslivet, ikke automatisk kommer tilbake av seg selv. Forståelsen av at deltakelse i arbeidslivet for mange også kunne være positivt for helsa, hadde også økt i samfunnet generelt de siste årene. Tydelig formulerte forventninger om hvilke vurderinger som kommer når, kunne derfor være en fordel med et system som Rehabiliteringskedjan. Et problem i dag var likevel at Rehabiliteringskedjan, med sine mange unntak og vurderinger, var vanskelig for folk flest å forstå. Ifølge vedkommende hadde likevel dagens Rehabiliteringskedjan en bedre balanse mellom oppfølging, fleksibilitet og insentiver til å komme tilbake i arbeid, enn for få år siden.

---

*Alle unntakene er helt umulig å forstå for en vanlig person.*

Utredning

---

Utredningen var i likhet med representanter fra partene i arbeidslivet tydelig på at saksbehandlerne i Försäkringskassan hadde vært overraskende raske til å innføre nye retningslinjer og rutiner etter innføringen av Rehabiliteringskedjan. Implementeringstempoet viste seg å motbevise eventuelle forestillinger om byråkratisk treghet, og selv forholdsvis små regelendringer fikk raskt tydelige utslag i praksis. Utredningen hevder implementeringstempoet hadde vært en overraskelse på myndighetene og gjort praktiseringen av de nye stoppunktene strengere enn opprinnelig tiltenkt.

Gjentakende sykefravær trekkes av utredningen fram som en utfordring ved Rehabiliteringskedjans opprinnelige innretning. De aller fleste som fikk avslag på

sykepenger utover dag 180, returnerte til sin daværende arbeidsgiver. Svært ofte hadde sykmeldte som fikk avslag gradert sykmelding. Etter avslag ved dag 180, økte arbeidstakerne jobbnærværet til 100 prosent. Etter tre måneder, startet mange arbeidstakere med varige helseutfordringer på et nytt sykefravær. Utrederen mener at en streng vurdering av arbeidsevne såpass tidlig som 180 dager, i realiteten skaper gjentakende sykefravær. En slik ustabil og uforutsigbar tilknytning til arbeidslivet er utfordrende både for arbeidstaker og arbeidsgiver. Nå som grensa i realiteten er flyttet til 365 dager, ble flere ferdigbehandlet eller på annen måte rehabilitert og avklart til arbeid. Ulempen ved en slik endring er at majoriteten av dem som tidligere var sykmeldt i 180 dager, nå kanskje er sykmeldt i 250 dager. For samfunnet er det kostbart, påpekte utrederen. Sykefraværet stiger nå i Sverige, noe flere av intervjudeltakerne i Sverige var opptatt av.

Enkelte av dem som fikk avslag ved dag 180, revurderte sin tilknytning til arbeidslivet og gjorde tilpasninger som bedre passet med livssituasjonen. I stedet for å være sykmeldt, reduserte disse arbeidstakerne stillingsprosenten i tråd med opplevelsen av sin egen arbeidskapasitet. Dette var ifølge utrederen typisk kvinner med små barn eller med andre omsorgsoppgaver.

Bruken av gradert sykmelding har ifølge utrederen økt vesentlig de siste ti årene. Ofte er dette sykmeldte med lettere psykiske lidelser. Forsiktig opptrapping fra full sykmelding til arbeid var derfor en stadig vanligere framgangsmåte. Konfliktnivået mellom leger og Försäkringskassan på grunn av sykmeldinger med for dårlig informasjon, er også redusert de siste årene, etter vedkommendes oppfatning. Det var også økt forståelse for at legenes arbeid på dette området er vanskelig. Ikke minst er det vanskelig for legene å vurdere når en person kan forventes å returnere til arbeid. Med innføringen av bedømmingen av «övervägande skäl», altså at det er større sannsynlighet for at den sykmeldte vender tilbake til sitt nåværende arbeid enn ikke, er det lettere for legen å lande på et bekreftende svar. Dermed kan det hevdes at grensen i dag er flyttet fra dag 180 til dag 365.

På spørsmål om bruken av såkalt Return to Work Expectancy (RTW),<sup>20</sup> der den sykmeldte selv vurderer om og eventuelt når man regner med å være tilbake i jobb, opplyser utrederen at det er anledning til å legge vekt på den sykmeldtes egen forventning i vurderingen av «övervägande skäl». Dette krever imidlertid at saksbehandleren har tid og anledning til å hente inn vurderinger fra den sykmeldte og arbeidsgiver.

## Arbeidsgivers ansvar

Arbeidsgivers ansvar er tydelig formulert i Rehabiliteringskedjan. Blant annet skal arbeidsgiver utarbeide en plan for tilbakeføring av den sykmeldte. Mange arbeidsgivere

---

<sup>20</sup> Return to Work Expectancy (RTW), eller på norsk jobbforventninger, prøves ut ved enkelte norske NAV-kontor som en silingsmekanisme for å følge opp dem med lave jobbforventninger lettere.

utarbeider ikke en slik plan, og flere er usikre på hva den skal inneholde. Den intervjuede utrederen er skeptisk til planen som verktøy og mener Försäkringskassans varierende interesse for planene er et uttrykk for at en slik plan lett kan bli uhensiktsmessig papirarbeid. I stedet ringer veilederne ved Försäkringskassan arbeidsgiver og hører om arbeidsgiver har gjort tilpasninger eller annen tilrettelegging. En slik telefon kan være en god måte å innhente informasjon på og sikre at arbeidsgiver tidsnok kommer i gang med mulig tilrettelegging. Utrederen viser også til at det er store forskjeller mellom arbeidsgiveres kompetansenivå. Innen sektorer og bransjer med høyt sykefravær, er systemet kjent. Mindre foretak innenfor bransjer som bygg og anlegg, har mindre kunnskap og erfaring. En granskningsrapport fra den svenske riksrevisjonen bekrefter inntrykket av stor variasjon mellom ulike arbeidsgivere. Granskningen tok kun for seg statlige arbeidsgivere, men fant likevel at plan for tilbakeføring manglet i hvert tredje tilfelle. Försäkringskassan savner også informasjon om arbeidsgivernes innsats og tilrettelegging i om lag hvert fjerde tilfelle. Den svenske riksrevisjonen betraktet dette som alvorlig ettersom sakene som ble gransket alle var eksempler på tilfeller der den sykmeldte ble nektet videre sykelønn (Riksrevisionen, 2020).

På spørsmål om arbeidsgivers ansvar før dag 180, forteller en forsker at det ikke finnes et system som kan vurdere hvorvidt arbeidsgiveren tar sitt ansvar i oppfølgingen. I praksis er det ikke sanksjonsmuligheter overfor arbeidsgivere som ikke oppfyller sine plikter i sykefraværet. På dette området vises det også til forskjeller mellom bransjer.

På spørsmål om hva som skjer ved eventuell konflikt på arbeidsplassen, viser utrederen til at konflikt kan være årsak til sykmelding, eller i alle fall en del av sykdomsbildet. Utbrenthet eller lettere psykiske lidelser kan være uttrykk for konflikt med arbeidsgiver, og i slike tilfeller kan arbeidsgiver ha få insentiver til å jobbe aktivt med rehabilitering og tilrettelegging. Dette kan gå ut over den sykmeldte. Manglende innsats fra arbeidsgiver kan imidlertid ikke være grunnlag for å nekte den sykmeldte sykelønn utover dag 180. For arbeidstakere som er ettertraktet på arbeidsmarkedet, vil løsningen i en konfliktsituasjon ofte være å søke seg vekk fra nåværende arbeidsforhold. For personer med lav utdanning og færre muligheter, er bildet annerledes. Utrederen understreker at det i slike tilfeller er viktig at Försäkringskassans veiledere er aktive og tidlig nok identifiserer tilfeller med behov for bistand. Det er de sjelden i dag. I det svenske systemet kan det ta lang tid før veilederne ser mer på et sykefraværstilfelle, og det kan ta tre måneder før de snakker med den sykmeldte. Når det gjelder sykmelder, er det ofte ikke annen kontakt med Försäkringskassan enn skriftlige sykmeldinger og eventuelt meldinger. Dermed går det for lang tid før sykmeldte med risiko for mer langvarig fravær blir fulgt opp, mener utrederen. Oppfølgingen kan samtidig ikke komme for tidlig heller, da risikerer man å bruke for mye ressurser på dem som kommer tilbake av seg selv, typisk innen 30 dager. I gruppen av sykmeldte som har vært borte mellom 30 og 60 dager, er det derimot flere som burde vært fulgt opp av Försäkringskassan, påpekte vedkommende.

Utrederen er også opptatt av at den faglige kvaliteten på oppfølgingen nå er svakere enn før. De ansatte, både på Försäkringskassan og Arbetsförmedlingen, er nå mer opplært til å fatte vedtak i tråd med gjeldende retningslinjer, mens ambisjonene om rehabilitering, motiveringsarbeid og mobilisering av arbeidsevne er redusert. Mange av disse arbeidsoppgavene er i dag lagt ut til ulike private HR-firmaer. Dermed har forvaltningen mistet noe av denne mer sosialfaglige kompetansen. Ifølge utrederen har dette ført til et mindre medmenneskelig system.

### **Samarbeid mellom Försäkringskassan og Arbetsförmedlingen**

På spørsmål om Rehabiliteringskedjan førte til mer arbeidsmobilitet, refererte utrederen til tidligere undersøkelser som viste at det var få som søkte eller byttet arbeid underveis i sykefraværsforløpet. For dem som ble vurdert til at de ikke kunne gå tilbake til opprinnelig arbeidsgiver, var det heller ikke enkelt å finne nytt arbeid. Dette skyldtes delvis at samarbeidet mellom Försäkringskassan og Arbetsförmedlingen etter vedkommendes syn, fungerte dårlig. En slik negativ vurdering av samhandlingen mellom Arbetsförmedlingen og Försäkringskassan var felles for alle intervjudeltakere. Dette er også i tråd med svenske riksrevisjonens granskningsrapport «Vägen till arbete efter nekad sjukpenning» (Riksrevisjonen, 2020). Rapporten slår utvetydig fast at samhandlingen mellom Försäkringskassan og Arbetsförmedlingen ikke fungerer effektivt. Overgangsprosessen mellom de to etatene er varierende og lite hensiktsmessig. Symmeldte som får avslag, skal tilbys et såkalt omstillingsmøte der både Försäkringskassan og Arbetsförmedlingen skal delta. Den svenske riksrevisjonen fant imidlertid at kun 29 % av dem som registrerte seg hos Arbetsförmedlingen gjennomførte et slikt møte. Granskningsrapporten stilte også spørsmål ved hvor nyttige disse møtene var og anbefalte at de to etatene vurderte hensiktsmessigheten ved møtene slik de i dag er utformet (Riksrevisjonen, 2020). Intervjudeltakeren med lang erfaring som utreder, karakteriserte selv omstillingsmøtene som innholdsløse og uten verdi for den sykmeldte.

En erfaren medarbeider fra en annen offentlig tilsynsmyndighet forteller at det i praksis ikke er et stort skille mellom før og etter dag 90 i Rehabiliteringskedjan. Før dag 90 skal den sykmeldte vurderes opp mot sitt nåværende arbeid hos sin arbeidsgiver. Etter dag 90 har den sykmeldte bare rett til sykepengene dersom vedkommende ikke er i stand til å utføre arbeid i det hele tatt for arbeidsgiveren, men dette kravet forutsetter at arbeidsgiveren faktisk har tilbudt et slikt arbeid. Årsaken til at skillet ikke blir så stort i praksis knyttes til mangel på informasjon tidlig i sykefraværet og manglende tilrettelegging fra arbeidsgivere. I praksis er det få sanksjonsmuligheter overfor arbeidsgivere som ikke tilrettelegger godt nok for sykmeldte arbeidstakere, slik det fremkommer i intervjuet:

---

*Slik regelverket er utformet, skulle man kunne tolke at Försäkringskassan kunne stilt høyere krav til arbeidsgiveren om å finne arbeid til den ansatte. Men dette spørsmålet er mer komplisert.*

Medarbeider fra offentlig tilsynsmyndighet

---

I forlengelsen av dette forteller informanten at gode arbeidsgivere gjør så mye de kan for ansatte de vil beholde, men det har de oftest gjort før dag 90. Da Rehabiliteringskedjan ble innført, hadde man imidlertid stor tro på dag 90 som tidsgrense. I stedet trekkes dag 180 frem som et betydningsfullt skille av intervjudeltakere på tvers av informantgrupper.

### Angivelse av yrkesgruppe

I intervjuet vises det til endringen i regelverket fra 2022 om at Försäkringskassan skal angi hvilket yrke den sykmeldte skal kunne utføre dersom personen nektes sykepenger og forventes å søke ny jobb. Informanten påpeker at presiseringen er for tydelighetens skyld, spesielt overfor sykmeldte, slik at det er lettere å forstå hvilket arbeid som er forventet at den enkelte skal klare å utføre. Det har vært diskutert om denne endringen egentlig dreier seg om hvor lett tilgjengelig eller vanskelig det er å få sykepenger. Hensikten var likevel, ifølge informanten, en tydeliggjøring av hva arbeidet innebærer.

Informanten påpeker at endringen med at det skal angis en spesifisert yrkesgruppe innebærer at sykmeldte vurderes opp mot et teoretisk arbeidsmarked og at dette kan skape utfordringer. Dette er i tråd med tidligere forskning (se Ose m. fl., 2018). Etter dag 180 er det ifølge informanten krevende å si noe konkret om arbeidsevnen. Det finnes ikke et vedtatt instrument for å bedømme hvor stor arbeidsevnen er, noe som gir et mer skjønnsmessig rom for vurdering.

Det vises også til at det har vært mye diskusjoner rundt hvordan man skal forstå lovens presisering om at arbeidsevnen etter dag 180 skal vurderes mot et normalt forekommende arbeid på arbeidsmarkedet. Diskusjonen knyttes særlig til hvor tilgjengelig arbeidet skal være. I utgangspunktet skal det eksempelvis ikke tas hensyn til at personen mangler formell kompetanse. Ifølge informanten er det i praksis ikke slik at Försäkringskassan forventer at den sykmeldte skal ta en jobb som krever høyere utdanning når personen ikke har denne kompetansen. Ved behov kan det imidlertid tilbys arbeidsrettede tiltak (NOU 2021:2, s. 201-205). I Sverige har sykefraværsregimet vært preget av et hardt regelverk, men dette er ikke ensbetydende med streng praktisering, slik det ble påpekt i intervju:

---

*Noe å ta med seg er at det alltid er en stor avstand mellom regler med steinharde tidsgrenser og den faktiske håndhevingen. Det handler ikke om å ha myndigheter som er slappe, men det finnes mange vanskeligheter i håndhevingen av regelverket.*

Medarbeider fra offentlig tilsynsmyndighet

---



## Hva skjer med dem som får avslag?

En annen intervjudeltaker bekrefter at lovendringen som kom i 2021 har gjort det lettere å få unntak etter dag 180. Dette har påvirket praksis og gjort at flere får sykepengeløst lenger enn før. Medarbeideren fra den offentlige tilsynsmyndigheten viser også til at dersom man ser på antall avslag Försäkringskassan gir, ble antallet endret radikalt i sammenheng med unntaksreglene. Informanten påpeker at de fleste som blir nektet videre sykepengeer går tilbake til arbeidet. En rapport fra den svenske Riksrevisionen viser at nesten halvparten av dem som nektes sykepengeer er tilbake i vanlig arbeid og omfang 6–12 måneder etter avvísningsvedtaket (Riksrevisionen, 2020, s. 5). Informanten viser til at signaleffekten ved å sette grensen på 180 dager er veldig sterk. Det gjør at flere sykmeldte returnerer til arbeid før de når dag 180.

En forsker med inngående kjennskap til sykeforsikring kritiserer Rehabiliteringskedjan for at den har store brister og mangler kobling mot individene som inngår i ordningen. Risikoen for manglende ivaretagelse av dem som nektes sykepengeer ved dag 180 er stor. Det vises til at myndighetene ikke har oversikt over mange av dem som får avslag, slik det ble påpekt i intervju:

---

*Mange av dem som forlater sykepengene har vi ikke god kontroll på. De havner ingen steder. De blir kanskje forsørget av sin partner eller av kommunen, men det finnes ikke et tydelig svar.*

Forsker på sykeforsikring

---

Forskeren viser også til at ganske mange av dem som nektes sykepengeer kommer tilbake i arbeid, men informanten påpeker at det også er en betydelig andel som kommer tilbake i sykeforsikringen. Riksrevisionens rapport viser at mange av dem som nektes sykepengeer går tilbake til en ny sykemeldingsperiode innen 9–15 måneder (Riksrevisionen, 2020, s. 5). Forskeren er også kritisk til at personer som får avslag ikke nødvendigvis får tilbud om omstillingsmøte.

## 6.5 Perspektiver fra partene i svensk arbeidsliv

Rehabiliteringskedjan har helt fra innføringen i 2008 vært omstridt. Endringer i Rehabiliteringskedjan har også fulgt i kjølvannet av politiske maktskifter. Ordsiftet har derfor vært krassere og tydeligere politisert enn tilsvarende diskusjoner om sykelønnsordningen i Norge. Dette kommer tydelig fram i intervjuene med partene i svensk arbeidsliv.

Svensk LO er klare på at Rehabiliteringskedjan representerte «*et paradigmeskifte*» i svensk arbeidsliv. Innføringen førte til et mer klassesdelt arbeidsliv der personer med fysisk krevende yrker ble hardt rammet. Ifølge LO opplevde mange av deres medlemmer avslag på sykepenger etter dag 180. Flere ble i den forbindelse utsatt for vurderinger opp mot et, ifølge LO, fiktivt arbeidsmarked som overhodet ikke representerte mulig arbeid for personer som for eksempel ikke hadde erfaring fra kontorjobber eller lignende.

På spørsmål om hva som har vært hovedutfordringene med Rehabiliteringskedjan fra LOs perspektiv, pekes det på tre forhold: For det første blir ordningen for rigid fordi vurderingene bare tar utgangspunkt i sykmelders medisinske vurdering, ikke den sykmeldtes totale livssituasjon. For det andre har arbeidsgiver for få insentiver til å legge arbeidsplassen til rette og dokumentere dette tilstrekkelig. Det fører til at ansatte som anses som viktige, mottar en helt annen tilrettelegging enn arbeidstakere som ikke har samme posisjon på arbeidsplassen. For det tredje har Rehabiliteringskedjan rokket ved tilliten mange arbeidstakere har hatt til sykelønnsystemet.

Justeringene de siste par årene blir av LO ansett som et forsøk på å rette noen åpenbare feil og mangler i Rehabiliteringskedjan. Endringene har i sin tur ført til at Rehabiliteringskedjan i dag framstår som «*et lappeteppe*». Lovendringer og unntakene gjør ordningen vanskelig å forstå og lite forutsigbar for mange arbeidstakere, men i sum er Rehabiliteringskedjan bedre nå enn hva den var for kun få år siden, ifølge LO.

LO trekker særlig frem endringen «*övervägande skäl*» (se 6.3 for forklaring). Dette har ført til at langt færre får avslag på videre sykepenger etter dag 180. LO understreker samtidig at dette ikke har økt lengden på sykmeldingene vesentlig. Den noe økte gjennomsnittslengden viser tvert imot at arbeidstakere har hatt behov for noe mer tid til rehabilitering, ifølge LO, som betegner denne endringen som samfunnsøkonomisk lønnsom. I tillegg er kravet etter 2022 om at Försäkringskassan skal angi relevante yrkesgrupper for dem som nektes videre sykelønn etter dag 180, et framskritt. Dette er yrkesgrupper som kan være aktuelle å søke jobb i for den som ikke går tilbake til sitt opprinnelige arbeidssted. LO ønsket i utgangspunktet at Försäkringskassan vurdering skulle vise til bestemte yrker, ut fra en vurdering av hvilke fysiske og psykiske krav som stilles i det enkelte yrket. Yrkesgrupper anses likevel som et framskritt fra LOs side og er ifølge intervjudeltakere med på å gjøre vurderingen av jobbmuligheter noe mindre fiktiv.

På spørsmål om det er noe positivt ved Rehabiliteringskedjan, peker intervjudeltakeren fra LO på at man har fått en struktur som styrker arbeidsgivers tilbakeføringsarbeid. Vedkommende er også tydelig på at kontakten mellom Försäkringskassan og arbeidsgivere nå har økt. Ifølge intervjudeltakeren er god oppfølging vesentlig uansett hvilken øvrig struktur og virkemiddelbruk man har overfor sykmeldte. Fortsatt er imidlertid samarbeidet mellom og overgangen fra Försäkringskassan til Arbetsförmedlingen altfor dårlig, ifølge LO.

For dårlig samarbeid mellom Försäkringskassan og Arbetsförmedlingen er også et klart budskap fra intervjudeltakeren fra Svenskt Näringsliv. Ifølge sosialforsikringseksperten er dette noe som arbeidsgiverorganisasjonen hadde tatt opp gjentatte ganger. Likevel er det fortsatt langt igjen før samarbeidet er tilstrekkelig sømløst og helhetlig, noe som både går ut over sykmeldte og arbeidsgivere. Mangel på arbeidskraft er videre et vesentlig poeng for intervjudeltakeren fra Svenskt Näringsliv. Sverige som nasjon har ikke råd til at noen som kan jobbe, går hjemme: «*Du får ikke tak i vikarer i Sverige i dag. Hver eneste er viktig*».

På spørsmål om hva som var det mest sentrale ved innføringen av Rehabiliteringskedjan, peker sosialforsikringseksperten på «*aktivitet, tydelighet, struktur og forutsigbarhet. Da har du rettsikkerhet også. Man vet hva som gjelder*». Regelverksetterlevelsen ble også likere på tvers av ulike regioner. Innføringen av en tidsgrense i sykkelønnsordningen på 914 dager førte videre til at alle involverte parter ble mer aktive og handlingsorienterte, men på grunn av mye motstand fra arbeidstakersiden, ble denne fjernet i 2016.

Fjerningen av tidsgrensen har sammen med de nye unntakene ført til at intervjudeltakeren fra Svensk Näringsliv hevder man ikke lenger har en Rehabiliteringskedje. Unntakene har også ført til at regelverket er vanskelig å forstå. Antall avslag på dag 180 er vesentlig redusert og sykefraværet er nå på vei oppover igjen, hevdes det. Jo lenger man er borte fra jobb, desto vanskeligere blir det å komme tilbake, og det er derfor viktig med tidlig innsats for å øke sykmeldtes aktivitet. I dag kommer denne innsatsen for sent, ifølge informanten. Det skyldes både Försäkringskassans innsats og utfordringene arbeidsgivere har med å komme i kontakt med veilederne der, men også at kommunikasjonen mellom arbeidsgiver, sykmeldt, helsevesen og Försäkringskassan er for dårlig.

Kravet om at Försäkringskassan nå skal vise til yrkesgruppe ved avslag gjør heller ikke systemet bedre, men skaper tvert imot forventninger som ofte ikke kan innfris. Dessuten har Försäkringskassan gradvis mistet forståelsen av det som ifølge intervjudeltakeren fra Svenskt Näringsliv er det viktigste verktøyet Försäkringskassans ansatte rår over, nemlig vurderingen av arbeidsevnen.

Videre viser sosialforsikringseksperten til at det er juridiske begrensninger for hvordan arbeidsgiver kan legge til rette på arbeidsplassen. Ansettelsesavtalene gjør at arbeidsgiver ikke kan sette arbeidstaker til å gjøre oppgaver som ikke står i ansettelsesavtalen. Arbeidsgiver kan heller ikke gjøre omplasseringsutredning i en tidlig fase av fraværet før mulige tiltak er forsøkt, og den som er sykmeldt har sterkt vern mot oppsigelse. Dette er forhold som forvaltningen ikke forstår godt nok, hevder vedkommende.

Intervjudeltakeren fra Svenskt Näringsliv understreker at sykeforsikringen i Sverige ikke skal være en yrkesforsikring, men derimot et sikkerhetsnett mot inntektsbortfall. Sykelønn skal baseres på nedsatt arbeidsevne på grunn av sykdom, ingenting annet. Alder

og bosted er heller ikke relevante aspekter. Med de siste regelverksendringene er man imidlertid kommet stadig nærmere en yrkesforsikring i praksis. Det taper alle på, ifølge sosialforsikringseksperter.

## 6.6 Annen bistand til sykmeldte

Flere intervjudeltakere har hevdet at virkningene av Rehabiliteringskedjan må ses i sammenheng med forbruk av andre ytelser. En slik analyse ligger ikke innenfor rammene av oppdraget.

På spørsmål om hvilken oppfølging og ytelser yrkesuføre i Sverige får, viser flere informanter til «det förstärkta samarbetet för sjukskrivna» mellom Arbetsförmedlingen og Försäkringskassan. Dette samarbeidet har pågått i over 20 år og fant sin endelige form i 2012. Målgruppen for det styrkede samarbeidet er personer som har nedsatt arbeidsevne på grunn av sykdom eller nedsatt funksjonsevne, eller har risiko for dette, og som har behov for rehabilitering for å utvikle eller gjenvinne arbeidsevnen (Försäkringskassan, 2018, s. 10). Flere personer i målgruppen er i et sykefraværsløp.

Frem til utgangen av 2015 omfattet samarbeidet omtrent 20 000 individer årlig. Fra 2016 er andelen redusert til om lag 10 000 individer i året. Volumet av personer omfattet av samarbeidet ble sterkt påvirket av at den ytre tidsbegrensningen i Rehabiliteringskedjan ble tatt bort, samtidig som andelen som gikk videre til arbeidsmarkedet via samarbeidet økte (Försäkringskassan, 2018, s. 8). Gjennom det styrkede samarbeidet gis sykmeldte mulighet til å delta i et aktivt rehabiliteringsarbeid. Målet er at flere personer skal kunne avslutte sykefraværet og gå over i arbeid, studier eller annen aktiv innsats i regi av Arbetsförmedlingen.

Innsatsen fra Arbetsförmedlingen kan deles i to hovedgrupper: arbeidsforberedende intervensjoner for deltakere med lavere aktivitetsnivå og arbeidslivsrettede intervensjoner (primært jobbtrening) for deltakere med et vurdert aktivitetsnivå på minst ti timer per uke. Den aktive innsatsen ender med at personen enten går ut av sykeforsikringen, det vil si at personen går over i arbeid, studier eller fortsetter innsatsen i Arbetsförmedlingen, eller går tilbake til Försäkringskassan (Försäkringskassan, 2018, s. 8).

På Försäkringskassans nettsider, gis det informasjon om arbeidslivsrettet rehabilitering. Personer med nedsatt arbeidsevne kan ha behov for ulike tiltak for å kunne jobbe igjen. Hensikten med arbeidslivsrettet rehabilitering er å forkorte sykmeldingsperioden eller øke arbeidsevnen.

Hjelpemidler og tilpasninger på arbeidsplassen er tiltak som kan bidra til at personer med nedsatt arbeidsevne skal kunne returnere til arbeidslivet. Et annet tiltak er at arbeidsgiver kan søke om bidrag (arbetsplatsinriktat rehabiliteringsstöd) eksempelvis for å forebygge

sykefravær. Dersom den sykmeldte kan jobbe, men ikke har mulighet til å komme seg til jobb på vanlig måte, kan vedkommende kreve erstatning for arbeidsreiser i stedet for sykepenger. Et annet tiltak er arbeidstrening for personer som mottar «sjukpenning, sjukersättning eller aktivitetsersättning». Tiltaket skal kun benyttes når det er vurdert at det vil føre til at pasienten blir arbeidsfør og kan komme tilbake i arbeid. I perioden den sykmeldte deltar i arbeidstreningen, kan vedkommende få rehabiliteringsersättning, eller beholde sin sjukersättning eller aktivitetsersättning. Det er ansvarlig veileder som avgjør om det er behov for et avstämningmöte for å ta stilling til, og avklare eventuell bruk av arbeidslivsrettede rehabiliteringstiltak (Försäkringskassan, 2023a).

## 7. Vurdering av dagens ordning

De foregående kapitlene har vist til bakgrunnen for dagens ordning og hvordan den er regulert i loven (kap. 3), kartleggingens funn knyttet til hvordan dagens ordning er praktisert i NAV (kap. 4), supplert med andre praksisperspektiver på ordningen (kap. 5). Vi har også presentert funn fra dokumenter og intervjuer med svenske aktører om Rehabiliteringskedjan (kap. 6). I dette kapitlet drøfter vi sentrale momenter med utgangspunkt i det empiriske materialet, samt om det er elementer fra den svenske Rehabiliteringskedjan som kan ha overføringsverdi. Drøftingen danner grunnlaget for en vurdering av ordningen Friskmelding til arbeidsformidling.

### 7.1 Skillet mellom lov og praksis

Det er påfallende at lovforarbeidene som tar oss 30 år tilbake i tid, langt på vei viser til de samme utfordringene som avdekkes i praksis i dag. Dette gjelder både utfordringen med å praktisere kravet om yrkesuførhet i tidlig sykefravær og generell arbeidsuførhet ved lengre sykefravær. Friskmelding til arbeidsformidling bygger på dette skillet mellom yrkesuførhet og generell arbeidsuførhet. Ordningen er ment å gjøre det enklere for både den sykmeldte, sykmelder og NAV å kunne fortsette en viss periode med sykepengen, samtidig som den sykmeldte ser seg etter annet arbeid som vedkommende er i stand til å utføre. Alternativt skulle sykepengen for flere av disse sykmeldte vært stoppet.

Gjennom datamaterialet ser vi at NAV-kontorene finner dette skillet ukjent eller at det er begrenset forståelse for hva dette skillet innebærer. Dette støttes av sykmeldere og vil trolig også prege hvilke handlingsalternativer den sykmeldte selv opplever å sitte med. I flere av intervjudeltakernes resonnementer, vurderes ordningen opp mot det å kunne være (fortsatt) sykmeldt uten at sykepengene faller bort, fordi kravet om generell arbeidsuførhet ikke blir overholdt. Fastlegene sier selv at de sykmelder opp mot nåværende jobb for den sykmeldte.

Dette forholdet er også tydelig i intervjuene med partene i arbeidslivet. Flere intervjudeltakere peker i den forbindelse på at deltakere i ordningen går ned i lønn, sammenlignet med sykepengen i ordinært forløp, ettersom de har avtaler med arbeidsgiver som kompenserer for mellomlegget mellom 6 G og faktisk lønn. En representant for en arbeidstakerorganisasjon sier at forskjellen er en av årsakene til at hen vil fraråde medlemmene å delta på ordningen. Et slikt resonnement bygger på at en sykmeldt står overfor et valg mellom fortsatt sykelønn (inkludert avtalt kompensasjon), eller deltakelse på en ordning som kun gir 6 G. Det er lett å være enig i at valget mellom disse alternativene er enkelt. Om man derimot ikke har rett på videre sykepengen fordi man vurderes til å være arbeidsfør til annet arbeid, blir utgangspunktet for valget et helt annet.

Ulik forståelse av og praktisering av dette skillet har potensielt betydelige konsekvenser for likebehandlingen av sykmeldte som kun er yrkesuføre i et lengre sykefravær. Det vil også påvirke den sykmeldtes risikovurdering fordi det alternativt vil være snakk om å kunne få avslag på sykepenger og returnere til en arbeidsplass hvor man av helsemessige årsaker ikke kan fortsette, eventuelt ikke ønsker å fortsette. I slike tilfeller vil en ordning som Friskmelding til arbeidsformidling kunne framstå mer aktuelt og attraktivt.

Basert på intervjuer med fastleger og brukere finner vi for den sykmeldte en ytterligere risiko som kan påvirke bruken av ordningen. Ved å drøfte og eventuelt delta i ordningen vil den sykmeldte implisitt signalisere at vedkommende kun er yrkesufør. Det kan resultere i økt oppmerksomhet fra NAV vedrørende grunnlaget for sykepenger og potensielt få betydning for framtidige sykmeldinger.

Vi har ikke tall på hvor mange som får avslag på videre sykepenger fordi de kun anses som yrkesuføre og ikke generelt arbeidsuføre. Vi har imidlertid påpekt hvordan det i rettspraksis (og Trygderetten) er vist til en plikt for NAV til å veilede og vurdere Friskmelding til arbeidsformidling på eget initiativ (uavhengig av sykmelder). Dersom NAV i disse tilfellene ikke overholder denneplikten, mister man ikke bare potensielle deltakere til ordningen, men fratrar også disse brukerne en rettighet de har etter loven. Sistnevnte vedrører den sykmeldtes rettsikkerhet. Datagrunnlaget gir ikke grunnlag for å vurdere omfanget av brudd på veiledningsplikten, men vår kartlegging viser at ordningen er lite brukt, at det er usikkerhet rundt praktiseringen av grunnlaget for sykepenger samt at det foreligger flere Trygderettsavgjørelser som fastslår svikt i veiledningsplikten.

## 7.2 Informasjon, identifisering og veiledning

Mangelfull informasjon tidlig i sykefraværet gjør det utfordrende for NAV å foreslå ordningen før lovpålagte stopppunkter i sykefraværsoppfølgingen inntreffer. Det er mulig for NAV å etterlyse mer informasjon fra sykmelder, men det er delte meninger om kvaliteten på informasjonen som gis. Blant NAV-ansatte som bruker ordningen mye, pekes det på at ordningen skal vurderes løpende gjennom sykefraværsperioden. Imidlertid er det noen tidspunkter i sykefraværsoppfølgingen der disse NAV-ansatte gjerne har et ekstra blikk for å vurdere Friskmelding til arbeidsformidling. Dette gjelder særlig tidspunkter NAV-kontorer har satt for tidlig innsats (før åtte uker) og når sykefraværet når 12 uker. Sistnevnte må ses i sammenheng med at man etter 12 uker med sykepenger som følge av yrkesuførhet, i utgangspunktet er i slutfasen for det som er tillatt etter ftrl. § 8-4.

For at NAV skal komme i posisjon til å stanse eller redusere gjentakende fravær, sikre tidlige avklaringer og korte ned brukerløpene, er det avgjørende at ressursene prioriteres riktig. Andelen sykmeldte er høyest på et tidlig tidspunkt i sykefraværet, og flertallet av de sykmeldte blir friskmeldte i løpet av de første åtte ukene uten innsats fra NAV. Ved å



differensiere brukergruppen og prioritere dem som trenger støtte fra NAV for å komme tilbake i arbeid, brukes ressursene i tråd med NAVs strategi.

Initiativet til å benytte Friskmelding til arbeidsformidling kommer nesten alltid fra behandlende lege eller fra NAV. Nær samtlige NAV-ansatte understreker at sykmelders rolle i forbindelse med ordningen knapt kan overvurderes. I en travel arbeidshverdag med store porteføljer av sykmeldte, er det enklere for NAV-veiledere å identifisere aktuelle deltakere dersom sykmelder signaliserer i sykmeldingen at ordningen kan være aktuell. Det kan også gjøres ved at sykmelder i dialogmeldinger tipser NAV-veileder konkret om ordningen, eller skriver at jobbytte kan være hensiktsmessig for å få den sykmeldte tilbake i arbeid. Sykmeldingene ser imidlertid ut til å være den mest brukte metoden for at NAV får opplysninger fra sykmelder om at den sykmeldte kan være aktuell for ordningen.

NAV har en viktig rolle i å gjøre ordningen kjent og forstått blant sykmeldere, men det er få arenaer som legger opp til samarbeid mellom NAV og sykmeldere. Til tross for at det gjennomføres enkelte informasjons- og samarbeidsmøter mellom NAV og fastlegekontor, etterlyser NAV-ansatte flere arenaer for å informere om tilgjengelige virkemidler. Slik vi ser det, vil økt kjennskap til ordningen blant sykmeldere føre til at ordningen brukes mer. Her vil imidlertid forutsigbarhet i oppfølgingen fra NAV være sentralt for at sykmeldere skal ta initiativ til ordningen i dialog med aktuelle pasienter.

Kravet om at den sykmeldte må si opp sitt nåværende arbeidsforhold for å kunne delta i ordningen krever særlig veiledning fra NAV. I tillegg kan sykmeldere ha en viktig rolle i å trygge den sykmeldte på at ordningen kan være et godt alternativ. Uten ordningen, vil det være risiko for at den sykmeldte blir værende i en passiv rolle som trygdemottaker i stedet for å søke nytt arbeid. Jo lenger personen er sykmeldt, desto vanskeligere kan det bli å finne ny jobb. Dermed øker også sjansene for å bli stående lenge utenfor arbeidslivet (Nossen & Sørbo, 2015, s. 62). Etter vår vurdering krever det kunnskap om ordningen både hos NAV og sykmeldere for å øke bruken av Friskmelding til arbeidsformidling.

## 7.3 Bruk av ordningen ved konflikt på arbeidsplassen

I dagens rundskriv for ftrl. § 8-5 omtales ikke arbeidskonflikt, men generelt relatert til ftrl. § 8-4 står det at «Fravær som i realiteten har sin årsak i konflikter på arbeidsplassen gir ikke rett til sykepenger. Men også her kan særlige belastninger, eller særlige disposisjoner hos den enkelte, gi tilstander som bør kunne kalles sykdom». Ordningen kan dermed brukes ved arbeidskonflikt, såfremt det konstateres at brukeren er syk og yrkesufør som følge av konflikten.

NAV-ansatte og sykmeldere forteller at ordningen ofte brukes i saker der fraværet har sin årsak i konflikter på arbeidsplassen:

---

*I saker hvor vi ser eller lukter en konflikt, er ordningen et forslag med en gang. Det er mye bedre for personen å skifte fokus.*

Avdelingsleder i NAV

---

Enkelte NAV-ansatte opplyser imidlertid at det ikke foretas en nærmere vurdering av graden av yrkesuførhet i slike tilfeller. Som vist over presiserer rundskrivet at det ved arbeidskonflikt kreves særlige belastninger eller disposisjoner hos arbeidstaker for å oppfylle kravet om sykepengene. Dette skjerpede kravet gjelder også ved deltakelse i ordningen når man tar stilling til inngangsvilkåret om yrkesuførhet. Vår kartlegging finner eksempler på at dette kravet etterleves, men vi finner også eksempler på det motsatte. Forskjellen har også blitt synliggjort i intervjuer med ansatte på samme kontor. Det vil si at blant ansatte på samme kontor foretar noen en revurdering av hvorvidt arbeidskonflikten faktisk har medført sykdom og at yrkesuførhet foreligger. Andre foretar ikke en slik vurdering, men bruker i stedet ordningen som en pragmatisk løsning: Deltakelse i ordningen leder den sykmeldte mot et jobbytte, samtidig som sykepengene vil bli stoppet etter maksimalt 12 uker.

I kartleggingen har både intervjudeltakere og fagdialogen vist til en nyere avklaring om at ordningen kan brukes i tilfeller der deltakeren kun bytter arbeidsplass, men fortsatt utfører samme arbeid. Denne avklaringen har ført til økt bruk. Vi mener imidlertid det er grunn til å stille spørsmål ved om en slik bruk av ordningen utfordrer det grunnleggende kravet om yrkesuførhet. I fagdialogen vises det til at «arbeidsplassen er syk». En slik bruk framstår som en pragmatisk løsning der det eksempelvis kan være utfordringer med arbeidsmiljøet eller arbeidskonflikter, men der den sykmeldte ikke virker å ha problemer med å utføre yrket sitt.

## 7.4 Gradert sykmelding kan redusere bruk av ordningen

NAV-ansatte forteller at ordningen sjelden brukes ved gradert sykmelding. Det kan delvis forklares med at det ligger litt i kortene at den sykmeldte er på vei tilbake i sin nåværende jobb. Praksis i NAV tilsier at personer med gradert sykmelding ikke vies oppmerksomhet på samme måte som personer som er heltidssykmeldte. Fra et pragmatisk perspektiv kan det være mer naturlig for NAV å være mindre streng på å praktisere kravet til yrkesuførhet og generell arbeidsuførhet ved lengre sykefravær for gradert sykmeldte. Den sykmeldte er tross alt tilbake i arbeid og yrkesuførheten er kanskje enda ikke er helt

avklart. Det kan likevel være grunnlag for informere om og vurdere bruk av ordningen ved hyppig gjentakende sykefravær, selv om fraværene kun er graderte.

## 7.5 Ulik oppfølging

Manglende informasjon om hvilken oppfølging deltakere i ordningen får fra NAV, kan også forklare manglende initiativ fra legene til å ta ordningen i bruk. SINTEF fant i sin studie at legenes manglende tillit til at NAV gir den sykmeldte tilstrekkelig med bistand til å finne nytt arbeid, gjør at de ikke råder sine pasienter til å si opp jobben (Mandal m. fl., 2015). Dette inntrykket bekreftes også i intervjumaterialet vi har med sykmeldere. Manglende informasjon fra NAV til sykmelder etter innvilgelse av ordningen kan skape en usikkerhet hos sykmelder om hvilken oppfølging deltakeren får. Også i intervjuer med NAV-ansatte fremkommer det usikkerhet knyttet til hvilken oppfølging deltakerne får fra NAV når de går over i ordningen. Utsagn som «*vi mister dem litt av syne*» og «*de får fryktelig lite oppfølging fra NAV når de er frisk nok til å være arbeidssøker*», fremgår av intervjumaterialet med NAV-ansatte. Deltakere i ordningen forteller selv at de savner tettere oppfølging fra NAV for å komme i arbeid, og noen viser til at oppfølgingen har kommet i gang sent i perioden. Enkelte forteller at de har fått lite eller ingen oppfølging fra NAV. I intervjuene har vi også fått kjennskap til saker der deltakere har kommet tilbake til NAV for å klage når de ikke har lykket med å komme i arbeid. Påstått manglende bistand fra NAV har da vært det sentrale stridsspørsmålet.

SINTEF har anbefalt økt bruk av ordningen kombinert med at NAV gir utvidet bistand til å søke arbeid for denne gruppen. Dagens ordning legger opp til at deltakere får bistand på linje med andre arbeidssøkere (Mandal m. fl., 2015). Nossen og Sørbo fant indikasjoner på at mange av dem som deltar i ordningen kommer forholdsvis raskt tilbake i arbeid. Derfor vil det være vanskelig for NAV å prioritere oppfølging av denne gruppen framfor andre arbeidssøkere (Nossen og Sørbo, 2015, s. 62; NAV, 2023g). Imidlertid viser våre data at kontorene som har høy bruk av ordningen vektlegger forutsigbarhet i oppfølgingen for deltakerne, gjerne fra ansatte med god markedskompetanse. En viktig suksessfaktor for ordningen kan derfor se ut til å være tydelige avklaringer om hva den enkelte kan forvente å motta av oppfølging og støtte. Manglende beskrivelser av hva oppfølgingen skal innebære i for eksempel Servicerutinen, vedtaket til deltakere, rundskriv og regelverk, fører til liten grad av forutsigbarhet. Det er likevel en utfordring at deltakerne i ordningen har såpass ulike behov. Behovet for bistand kan også endre seg underveis i de 12 ukene.

## 7.6 Har svenske grep overføringsverdi?

Hensikten bak Rehabiliteringskedjan var en tett kobling mellom retten til sykepenger og den sykmeldtes arbeidsevne. Den sykmeldtes arbeidsevne vurderes ved faste tidspunkt

med gradvis strengere vilkår, og etter dag 180 får den sykmeldte kun sykepenger dersom vedkommende ikke kan utføre noe arbeid som er «normalt forekommande på arbeidsmarknaden». I årene 2016-2020 ble dette kravet praktisert strengt, noe som førte til betydelig motstand fra arbeidstakere og deres organisasjoner. Deretter kom det en rekke nye unntak som drastisk reduserte antall avslag for videre sykepenger etter dag 180. Slik vi ser det, er det fire læringspunkter som har overføringsverdi til en norsk kontekst. Læringspunktene trekker i litt ulike retninger og kan derfor ikke betraktes som et samlet sett anbefalinger. Våre anbefalinger gis i kapittel åtte.

For det første er det åpenbart at en strengere praksis i vurderingen av yrkesuførhet versus generell arbeidsuførhet vil skape betydelig uro og motstand. Selv om ikke andre forhold enn den sykmeldtes arbeidsevne etter loven skal være førende for retten til sykepenger, opplever NAV-ansatte, sykmeldere og partene intervjuet i denne undersøkelsen, og vi vil anta folk flest, at også andre hensyn må spille inn. Eksempler på dette kan være alder, bosted, utdanning og arbeidserfaring. I Sverige er debatten om sykepenger blitt politisert, konfliktnivået er høyere og mange saker om rett til sykepenger prøves for retten. Enkelte intervjudeltakere viser også til nylig innførte unntak som bekreftelse på at håndhevelsen tidligere har vært for streng. Andre viser til at det på grunn av raskt økende sykefravær ved årtusenskiftet var tverrpolitisk enighet om at noe måtte gjøres med sykefraværsregimet, men at denne enigheten i dag er borte.

For det andre, dersom man velger å innskjerpe kravet om generell arbeidsuførhet, er det nødvendig med et klart og forutsigbart forløp. Samtlige svenske intervjudeltakere peker på at Rehabiliteringskedjan skapte et mer forutsigbart system, selv om flere av dem som ble intervjuet var uenige i resultatene et slikt system ga. Faste stoppunkter skapte også likere behandling på tvers av regioner.

For det tredje vektlegger mange betydningen av kontakt mellom aktørene i sykefraværsoppfølgingen. Endringer i Rehabiliteringskedjan de senere år har ifølge våre intervjudeltakere ført til noe mer kontakt mellom arbeidsgiver og Försäkringskassan. Slik kontakt kontrasteres mot tidligere praksis mer preget av formalistisk saksbehandling.

For det fjerde framheves godt samarbeid mellom sykefraværsoppfølging og arbeidsformidling/markedsarbeid. Skal myndighetene lykkes med å redusere sykefraværet, er økt mobilitet ett av flere verktøy. Da må arbeidstakere som trenger bistand til å skaffe nytt arbeid, motta et mer sømløst tilbud enn hva Försäkringskassan og Arbetsförmedlingen har lykkes med i Rehabiliteringskedjan.

## 7.7 Samsvar mellom ordningen og dagens sykefraværsregime

Over tid har vi sett en fremvoksende utvikling i NAVs sykefraværsoppfølging, fra den mer tradisjonelle stopppunktorienterte oppfølgingen til en mer helhetlig og behovsrettet oppfølging der økt brukermedvirkning vektlegges (Oxford Research og NORCE, 2023, s. 44). Samtidig legger ikke dagens sykefraværsregime opp til at NAV kommer inn i bildet før åtte ukers sykefravær for å vurdere aktivitetskravet. Dette må ses i sammenheng med at arbeidsgivers har hovedansvaret for å følge opp sykmeldte ansatte. I NAVs virksomhetsstrategi 2030 fremheves arbeidsplassen som den viktigste arenaen for å forebygge og følge opp sykefravær (NAV, 2023g).

Som vi har vist til i kap. 4.2.1, har også enkelte av NAV-kontorene i denne studien ulike metoder for tidlig innsats (før åtte uker) rettet mot sykmeldte. Når NAV går inn såpass tidlig, er det avgjørende med streng siling for å kunne prioritere videre oppfølging av dem som trenger det mest. Jo tidligere NAV går inn, desto større er gruppen av brukere som ikke har behov for målrettet innsats fra NAV for å komme tilbake i jobb. Hensikten med ordningen er så tidlig som mulig å få den sykmeldte ut av en passiv rolle, og over i en aktiv rolle som arbeidssøker (Arbeids- og velferdsetaten, 1997). Likevel finner Nossen og Sørbø (2015) at deltakerne i gjennomsnitt starter i ordningen etter først å ha mottatt sykepenger i fem måneder. Dette funnet strider med en teoretisk forventning om at majoriteten av de sykmeldte vil komme inn i ordningen etter at de er vurdert opp mot kravet om generell arbeidsuførhet ved anslagsvis 12 uker og har fått eller risikerer avslag på videre sykepenger. At ordningen kommer i gang relativt sent i sykepengeperioden, kan ifølge Nossen og Sørbø (2015) forklares med at den sykmeldte først må si opp sitt arbeidsforhold. I tillegg skal NAV gjennomføre en arbeidsevnevurdering. Denne vurderingen kan være tidkrevende for NAV (se f.eks. Oxford Research og NORCE 2023). Utover dette, peker også enkelte av informantene på at oppsigelsestid hos arbeidsgivere kan forsinke at ordningen kommer i gang (se kap. 4.5.4).

I intervjuene trekkes det ofte frem eksempler på saker der det er åpenbart at personen er yrkesufør, men ikke generelt arbeidsufør, for eksempel «*bakeren som har melallergi*». Imidlertid fremkommer det også eksempler på tilfeller der vurderingen av kravet til yrkesuførhet, i forhold til generell arbeidsuførhet ved lengre sykefravær, ikke er klar. Dette gjelder saker hvor det er en viss sannsynlighet for at den sykmeldte kan komme tilbake til sitt nåværende arbeid dersom personen får nok tid og behandling. Enkelte NAV-ansatte trekker frem at medisinske avklaringer og behandling kan føre til at ordningen først er aktuell senere i sykefraværet. Ifølge Nossen og Sørbø (2015) kan det ikke utelukkes at initiativet til å benytte ordningen tas i forbindelse med lovpålagte stoppunkter som for eksempel ved vurderingen av aktivitetskravet eller når dialogmøte 2

avholdes (innen 26 uker). Dersom NAV først kommer i posisjon til å foreslå ordningen ved dialogmøte 2, begynner tiden å bli knapp for å innvilge ordningen.

Mange av intervjudeltakerne er klare på at Friskmelding til arbeidsformidling framstår lite attraktiv sammenlignet med andre mulige tiltak. En hevder også at vilkårene i ordningen bryter med den rådende diskursen innen sykefraværsoppfølging. Ifølge vedkommende legges det mer vekt på enten gradert sykmelding for å bevare tilknytning til nåværende arbeidsgiver, eller ulike opplæringstiltak for å sikre mer varig tilknytning til arbeidslivet. Flere intervjudeltakere har nevnt ordninger som Kompetansetiltak for langtidssykmeldte (opplæringstiltak), tilskudd til ekspertbistand og Menn i helse som mer attraktive alternativer. I Mål- og disponeringsbrevet 2023 understrekes det at opplæringstiltak skal prioriteres (NAV, 2023c).

Deltakere i Friskmelding til arbeidsformidling har et åpenbart behov for å finne arbeid raskt, helst innen perioden på 12 uker. Som arbeidssøker har de derfor insentiver til å velge den første jobben som dukker opp, selv om man selv anser det som lite trolig at man vil bli stående i denne over tid. Ordningen kan således forstås som et uttrykk for målet om «arbeid først». Nicolaisen og Kann (2019, s. 1) skriver: «*Målet om «arbeid først» er rotfestet i styring, organisatoriske strukturer, regelverk for ytelser, finansiering av tiltak og i måten Navs suksess måles på.*» Over tid har imidlertid politiske styringssignaler lagt vekt på å prioritere utdanning for brukere med manglende kvalifikasjoner, og i 2017 kom formuleringen «overgang til utdanning» for første gang med som selvstendig mål i Mål- og disponeringsbrevet til Arbeids- og velferdsdirektoratet (Nicolaisen og Kann, 2019). Mens målformuleringen i første rekke gjaldt brukere under 30 år, er det ikke aldersbegrensninger i Kompetansetiltak for langtidssykmeldte. Sistnevnte er foreløpig et forsøk, men trekkes fram av intervjudeltakere som et eksempel der det legges mer vekt på å sikre varig tilknytning til arbeidslivet og der vilkårene betraktes som bedre enn vilkårene for Friskmelding til arbeidsformidling.

Et annet dilemma i sykefraværsoppfølgingen, er spagaten mange NAV-veiledere står i: Saksbehandling av et stort volum sykmeldinger på den ene siden, og behovet for å gi mer oppfølging og bistand til dem som trenger det mest, på den andre. I intervjuene med NAV-ansatte kommer det tydelig fram at det er nødvendig med oppfølging og motivasjonsarbeid for å komme i posisjon til å foreslå ordningen til den sykmeldte. Samtidig fører NAV-veiledernes store porteføljer til at det er utfordrende å foreta ekstraarbeid for å innhente informasjon tidlig samt prioritere dialog med sykmeldte før lovpålagte stoppunkter inntreffer. Dette fører til at mye ressursinnsats legges sent i sykefraværsoppfølgingen, spesielt opp mot de som nærmer seg utgangen av sykepengeåret. NAV bør derfor vurdere å se ordningen i sammenheng med tidlig identifisering og prioritering av sykmeldte som trenger bistand fra NAV for å komme tilbake i arbeid. En slik tilnærming finner man for eksempel i Sykefraværsprogrammet i

NAV Vest-Viken og i NAV Vestlands utviklingsprosjekt om sykefraværsoppfølging (se Oxford Research og NORCE, 2023; Oxford Research, 2023).



## 8. Mulige og anbefalte endringer

I kravspesifikasjonen til oppdraget ber NAV om «en vurdering av regelverket, herunder hvordan § 8-5 i folketryktdloven bør legges opp for å øke bruk av Friskmelding til arbeidsformidling». Vi mener det er umulig å bare se til regelverket uten å ta innover seg avstanden mellom lovens bokstav og dagens praksis samt praksisforskjeller mellom NAV-kontor. Foregående kapitler viser eksempler på praksis løsrevet fra regelverket.

I kravspesifikasjonen er det også antydning en sammenheng mellom bruken av ordningen og retur til arbeid: «Trolig kan økt bruk av ordningen være egnet til å nå målet om raskere retur til arbeid». Vi er ikke bedt om å vurdere denne sammenhengen, men generelt er det holdepunkter for at en strengere praktisering av skillet mellom yrkesuførhet og generell arbeidsuførhet kan føre til raskere retur til arbeid. Både fordi flere sykmeldte ville fått avslått videre sykepenger og fordi deltakelse i Friskmelding til arbeidsformidling trolig ville blitt relevant for flere. At en strengere praktisering av kravet til generell arbeidsuførhet vil føre til raskere retur til arbeid, er i tråd med våre funn fra erfaringene med Rehabiliteringskedjan i Sverige.

På bakgrunn av resultater fra det empiriske materialet presenteres mulige praksistiltak (kap. 8.1) og forslag til endringer i regelverket (kap. 8.2) som kan bidra til økt bruk av ordningen. Vi vil understreke at forslagene ikke er vurdert ut fra andre forhold enn at de potensielt vil øke bruken. Vi følger derfor opp med et eget delkapittel (8.3) der vi drøfter forslagene og ut fra en helhetsvurdering kommer med enkelte anbefalinger.

### 8.1 Praksistiltak

Flere mulige praksisendringer kan øke bruken av ordningen. Under er ulike endringsforslag NAV kan gjennomføre sortert etter relevante aktører. Gjennomgående er den sykmeldte involvert i flere av forslagene og er derfor ikke listet som egen aktør.

#### Relatert til NAV

- Arbeids- og velferdsdirektoratet må sørge for at alle NAV-veiledere forstår skillet mellom yrkesuførhet og generell arbeidsuførhet. Det kan blant annet skje gjennom ulike former for opplæring av NAV-ansatte, en tydeliggjøring i rundskriv, gode maler/rutiner og styrking og mer aktiv bruk av fagdialogen.
- Arbeids- og velferdsdirektoratet kan gi tydelige styringssignaler om at ordningen skal prioriteres. Fylkesleddet må ansvarliggjøres i å følge opp bruken av ordningen i NAV-kontorene. Ledelsen ved NAV-kontorene må sørge for at ordningen er på agendaen i fagmøter og andre relevante arenaer ved det aktuelle NAV-kontoret.

- Direktoratet må innarbeide NAVs *plikt* til å veilede og vurdere sykmeldte (som anses yrkesuføre) i henhold til ordningen i rundskrivet.
- NAV-kontorene må rapportere om bruk av ordningen.
- I vanskelige vurderinger av grenseadgangen mellom vurderingen av yrkesuførhet og generell arbeidsuførhet må det i større grad kobles på ressurser som for eksempel rådgivende overlege og Hjelpemiddelsentralen.
- Saksbehandlingen av ordningen må ut av Infotrygd og over i et annet fagsystem.
- Før den sykmeldte bestemmer seg for deltakelse i ordningen, bør vedkommende få veiledning og informasjon om gangen videre, herunder hvordan utfall i et 14a-vedtak vil bestemme graden av oppfølging.
- Sikre mer enhetlig oppfølging ut fra utfallet i 14a-vedtaket. Oppfølgingen bør fortrinnsvis gjøres av personer med markedskompetanse.
- Informasjon om videre oppfølging bør framgå i vedtaket om Friskmelding til arbeidsformidling. Eventuelt kan dette gjøres ved å henvise til 14a-vedtaket.
- Fortløpende fjerne usikkerhet som kan begrense bruken i gitte situasjoner og tydeliggjøre dette i rundskrivet.
- NAV bør etter vår vurdering merke seg variasjonen i bruken av ordningen ved arbeidskonflikt og foreta grep som sikrer en mer enhetlig praksis.

### Relatert til sykmelder

- Ordningen er omtalt i den nasjonale veilederen «Sykmelderveileder», men bør om mulig også vies mer plass på grunnkurs i trygdemedisin.
- NAV må ta initiativ overfor Helsedirektoratet for å løfte skillet mellom yrkesuførhet og generell arbeidsuførhet slik at dette kommuniseres til sykmeldere.
- NAV-kontor må informere om ordningen i kontaktpunkter med sykmeldere.
- Endre sykemeldingsskjemaet slik at sykmelder må ta aktivt stilling til om bruken av ordningen fremstår som aktuelt og gi relevant informasjon i denne forbindelse (f.eks. i friskmeldingsfeltet eller som eget spørsmål)
- NAV må tydeliggjøre overfor sykmelder hvilken oppfølging deltakere kan forvente å motta fra NAV, slik at sykmelder kan drøfte ordningen med den sykmeldte og slik legge til rette for informerte valg.

### Relatert til arbeidsgiver

- Sikre god informasjon til arbeidsgivere om ordningen uavhengig av konkrete sykefraværstilfeller.
- I aktuelle sykefraværstilfeller bør NAV informere arbeidsgiver og sykmeldt om ordningen, ikke senere enn ved dialogmøte 2.

- NAV bør oppfordre arbeidsgivere til å frita sykmeldte fra oppsigelsestid ved deltakelse i Friskmelding til arbeidsformidling. NAV bør likevel ha forståelse for at dette i enkelte tilfeller vil kunne ha økonomiske konsekvenser for arbeidsgiver.
- NAV bør være tydelige i sine forventninger til arbeidsgivers oppfølgingsplan og overholdelse av tilretteleggingsplikten, ettersom muligheten for tilrettelegging og omplassering på arbeidsplassen må være utprøvd før bruk av ordningen.

## 8.2 Endring av regelverk

Som nevnt innledningsvis i kapittelet, er forslagene til regelendringer ikke vurdert ut fra andre forhold enn at de potensielt vil øke bruken. Vi presenterer først fem endringsforslag som isolert sett gjør Friskmelding til arbeidsformidling mer attraktiv. Deretter lister vi tre punkter som omhandler en skjerpelse av praktiseringen av lovens hovedregel for sykepenger. En skjerpelse vil etter vår vurdering indirekte føre til økt bruk av ordningen.

Endringer som vil gjøre deltakelse i ordningen (ftrl. § 8-5) mer attraktiv:

- Erstatte dagens krav om oppsigelse med rett til permisjon fra nåværende arbeidsgiver i tråd med Sysselsettingsutvalgets forslag (NOU 2019:7, s 228; NOU 2021:2, s. 209).
- Øke dagens tidsavgrensede periode på tolv uker for ordningen.
- Formalisere NAVs plikt til å veilede og vurdere ordningen i tråd med lovforarbeider og rettspraksis.
- Lovfeste individuell oppfølging fra lokalt NAV-kontor.
- Krav til at NAV-kontoret gjennomfører en oppfølgingssamtale med deltakeren etter et gitt antall uker dersom vedkommende ikke har fått arbeid. Dette vil være særlig relevant for brukere som vurderes til standard innsats.

Endringer som vil skjerpe anvendelsen av lovens hovedregel for sykepenger (ftrl. § 8-4) og øke bruken av ordningen (ftrl. § 8-5):

- Tydeliggjøre i loven forholdet mellom yrkesuførhet og generell arbeidsuførhet.
- Innta et formelt stoppunkt for å vurdere om det kreves generell arbeidsuførhet for fortsatte sykepenger.
- Innføre maksgrænse for å kunne få sykepenger som følge av yrkesuførhet, for eksempel innen uke 12 i sykefraværet. Dette vil imidlertid være en endring som berører sykefraværsoppfølgingen generelt. Herunder bør det også vurderes unntak (eksempelvis slik man ser i Rehabiliteringskedjan).

## 8.3 Anbefalinger

Formålet med dette oppdraget har vært å fremskaffe mer kunnskap om hvordan NAV kan øke bruken av Friskmelding til arbeidsformidling. Etter vår vurdering er den viktigste forklaringen på begrenset bruk av ordningen en ubalanse mellom vilkårene i ordningen og en hyppig forekommende alternativbetraktning for sykmeldte: På grunn av nåværende praksis hos NAV og sykmeldere, vil sykmeldte i mange tilfeller kunne fortsette i et lengre sykefravær til tross for at kravet om generell arbeidsuførhet ikke er vurdert og oppfylt. Sagt med andre ord: Hvis sykmeldte kan fortsette å motta sykepenger og eventuelt søke annet arbeid som sykmeldt, hvorfor da si opp? Dersom NAV ønsker økt bruk, har myndighetene derfor to valg: Gjøre ordningen mer attraktiv eller gjøre alternativbetraktningen dårligere ved å stramme til vurderingen av kravet til generell arbeidsuførhet.

Vi vil først peke på nødvendige grep for å sikre mer enhetlig praksis. Deretter vil vi komme med vår vurdering av de foreslåtte regelverksendringene nevnt over. Mulige endringer i regelverket vil naturligvis få betydning for NAVs praktisering. Inndelingen mellom praksis og regelverksendringer er dermed ikke gjensidig utelukkende.

### Mer enhetlig praksis

NAV-ansatte opplever ordningen som vanskelig å forvalte. Etter vår vurdering er det rimelig å anta at vanskelighetsgraden fører til praksisforskjeller. Kartleggingen har avdekket at disse praksisforskjellene særlig gjelder fire forhold:

- Forståelse og håndhevelse av kravet til yrkesuførhet i tidlig sykefravær og kravet til generell arbeidsuførhet ved lengre sykefravær.
- Forskjeller i identifisering og rekruttering av deltakere.
- Bruken av ordningen ved arbeidskonflikt.
- Hvilken oppfølging deltakerne får av NAV under deltakelsen.

Etter vår vurdering er praksisforskjellene på disse punktene for store. Vi anbefaler derfor at Arbeids- og velferdsdirektoratet tar initiativ til å sikre en mer enhetlig praksis.

Erfaringene fra Sverige viser etter vår mening at en for tidlig og streng håndheving av kravet til generell arbeidsuførhet, er vanskelig å håndheve og derfor lite hensiktsmessig. En slik ordning kan også øke insentivene hos den sykmeldte til å vektlegge egne helseplager framfor egne ressurser. De mange unntakene som har kommet til den svenske ordningen de senere årene, oppfatter vi som et signal om at en ren skjematisk vurdering av arbeidsuførhet er lite formålstjenlig.

Forskjeller i identifisering og rekruttering av deltakere henger etter vårt syn særlig sammen med to ulike forhold. For det første ulik grad av kontakt mellom NAV og

sykmeldere. Både samhandlingen, men også sykmelderens kjennskap og praksis, er sentrale forutsetninger for bruk av ordningen. Arbeids- og velferdsdirektoratet bør derfor ta initiativ til dialog med Helsedirektoratet om hvordan man sammen kan styrke kunnskapen om ordningen. NAV må ta grep for å formidle tydelig til sykmeldere hvilken oppfølging deltakere på ordningen kan få. For det andre er det avdekket lokale grep for tidlig informasjonsinnhenting og avklaring av sykmeldtes oppfølgingsbehov, som også kan identifisere deltakere til ordningen tidlig i sykefraværet. Vi anbefaler derfor at denne type grep blir løftet frem og gjort kjent for NAV-kontorene. Betydning av tidlig innsats aktualiserer nok en gang behovet for en gjennomgang av dagens sykefraværsregime slik at NAV-veiledernes kompetanse og kapasitet kan utnyttes til å følge opp dem som trenger NAV mest (NAV's virksomhetsstrategi 2030).

Basert på gjennomgang av lovforarbeider og rettspraksis gis det uttrykk for en plikt til å veilede om og vurdere ordningen. Veiledningsplikten gjelder spesielt i situasjoner hvor yrkesuføre risikerer stans av sykepengene. Arbeids- og velferdsdirektoratet bør ta initiativ til å avklare dette juridisk. Gitt at en slik plikt foreligger må Arbeids- og velferdsdirektoratet sørge for at den tydeliggjøres i rundskriv og følge dette opp med nødvendig veiledning.

Vi har merket oss en pragmatisk holdning fra både NAV-ansatte og sykmeldere om bruk av ordningen ved konflikt på arbeidsplassen. Dette er i seg selv et viktig funn fordi en slik bruk kan stride mot lovens hovedregel om at konflikt ikke gir grunnlag for sykepenge, med mindre konflikten fører til sykdom og yrkesuførhet. Intervjudeltakerne begrunner sin pragmatiske holdning med at det finnes en åpenbar gråsoner der konflikt fører til helseplager og dermed grunnlag for sykmelding hos arbeidstaker. En annen gråsoner gjelder bruken av ordningen der deltakeren ønsker å bytte arbeidsgiver på grunn av arbeidskonflikt eller dårlig arbeidsmiljø, men der arbeidet som utføres vil være likt. Etter vår vurdering utfordrer en slik bruk det grunnleggende kravet om yrkesuførhet. Basert på kartleggingens funn bør NAV derfor avklare og tydeliggjøre hvor stort rom det er for å bruke ordningen på sakstyper som har elementer av både arbeidskonflikter og sykdom. For noen NAV-kontor vil en slik avklaring kunne medføre at man blir tryggere på å kunne bruke ordningen i visse situasjoner, mens det for andre NAV-kontor vil bli tydelig at deres nåværende praksis ikke er innenfor lovens rammer.

Samtlige grupper av intervjudeltakere understreker at Friskmelding til arbeidsformidling framstår som risikabel for de sykmeldte. Manglende forutsigbarhet om oppfølging deltakere kan få fra NAV, er et vesentlig element i dette risikobildet. Dette støttes også av tidligere forskning (Nossen og Sørbo, 2015; Mandal et. al., 2015). Uansett hvilket nivå av oppfølging NAV vurderer det er hensiktsmessig å gi deltakere i ordningen, må informasjonen om oppfølgingen være tilgjengelig og pålitelig. Vi anbefaler derfor at det bør opprettes et kontaktpunkt senest fire uker før periodens utløp. Meldingen fra NAV

bør inneholde kontaktopplysninger og informasjon om mulig bistand for å komme i arbeid. Slik bistand vil særlig være aktuell for brukere som vurderes til standard innsats.

### Vår vurdering av foreslåtte regelverksendringer

I de mulige regelverksendringene skissert i 8.2, omhandler de første fem punktene endringer som vil gjøre deltakelse i ordningen (ftrl. § 8-5) mer attraktiv. Det mest nærliggende, og som også er foreslått av Sysselsettingsutvalget, er å erstatte kravet til oppsigelse med rett til permisjon fra nåværende arbeidsgiver. En slik endring vil høyst sannsynlig øke bruken av ordningen. Flere intervjudeltakere viser til en stor opplevd og faktisk risiko ved å si opp et arbeidsforhold mens man er syk, og enkelte sier de fraråder bruk av ordningen på grunn av kravet om oppsigelse. Samtidig er det også sykmeldere som hevder at den sykmeldtes beslutning om oppsigelse er svært virksomt; det er ved å ta skrittet fullt ut og avslutte et arbeidsforhold man ikke har helse til å stå i, den sykmeldte legger grunnlaget for jobbytte og en mer stabil tilknytning til arbeidslivet.

Vi har forståelse for argumentene for fjerning av kravet om oppsigelse. Først og fremst vil det redusere den faktiske og opplevde risikoen for den sykmeldte. Videre vil den sykmeldte kunne starte raskere i ordningen fordi forsinkelser som følge av oppsigelsestid unngås. Ordningen vil også bli enklere å forvalte for NAV. Vi har stor forståelse for både NAV-ansatte og sykmeldere som framhever at det er ubehagelig å anbefale en sykmeldt å si opp arbeidsforholdet.

På den annen side er det også mye som taler mot å fjerne kravet om oppsigelse. I tråd med lovforarbeidene er ordningen ment å bringe yrkesuføre med mulighet til å utføre annet arbeid, ut av en passiv rolle som mottakere av sykepengen til en aktiv rolle som arbeidssøkende. I den forbindelse er kravet om å si opp jobben svært sentralt, slik det også er påpekt av flere av våre informanter. Målgruppen for ordningen er yrkesuføre som ikke lenger har krav på sykepenge etter lovens hovedregel, og hvor de fleste har gode muligheter til å finne annet arbeid. Et annet moment er at dersom kravet fjernes, risikerer man at deltakeren har svakere insentiv til å aktivt søke arbeid. Videre mener vi at en fjerning av kravet om oppsigelse vil forlenge en uavklart situasjon for arbeidsgiver. I en slik situasjon vil arbeidsgiver fortsatt være en aktør med ansvar og plikter innenfor ordningens varighet.

Problemstillingene fjerning av kravet til oppsigelse medfører, er etter vår mening lite belyst i sysselsettingsutvalgets rapporter. Vi merker oss også at til tross for at flere intervjudeltakere fra NAV stiller seg positive til å fjerne kravet, reflekterer de i liten grad over mulige konsekvenser. I sum er det derfor et åpenbart behov for å utrede konsekvensene nærmere.

Vi anbefaler ikke en økning av dagens tidsavgrensede periode på tolv uker. Som vist til i kapittel 3, utgjør Friskmelding til arbeidsformidling i dag en særordning som utfordrer

rammene for den norske sykepengeordningen. Ved innføring av ordningen bemerket departementet at man opererer i grenseområdet for de medisinske vilkår for sykepenger, og vurderte derfor at ordningen ikke burde overstige tolv uker. Vi er enige i at denne formen for materiell utvidelse av sykepengeretten i forhold til lovens hovedregel bør være begrenset. Tolv uker er allerede en forholdsvis stor andel av maksimal sykmeldingsperiode, og mange kommer i arbeid i løpet av perioden eller kort tid etter (Nossen og Sørbo, 2015, s. 51).

Vårt forslag om å lovfeste individuell oppfølging fra lokalt NAV-kontor er basert på kartleggingens funn om verdien av kjennskap til lokalt arbeidsmarked samt tilbakemeldinger på tvers av aktørene om at NAVs oppfølging ikke er god nok. Etter en samlet vurdering heller vi likevel mot å ikke anbefale en lovendring om lokal oppfølging. NAVs verktøy for å differensiere brukere med ulikt bistandsbehov er arbeidsevnevurderingen etter NAV-loven § 14a. Ved å ikke la denne vurderingen gjelde deltakere i ordningen, vil NAV forskjellsbehandle arbeidssøkere. Det vil også føre til en unødig fragmentering av NAVs vurdering av bistandsbehov. Som vist til tidligere, står også mange av deltakerne ikke langt fra arbeidsmarkedet og kommer i arbeid uten særlig bistand fra NAV. Dette tilsier at det ikke er grunnlag for særskilt oppfølging for disse arbeidssøkerne. Vi oppfordrer likevel NAV til å merke seg tilbakemeldingene om at oppfølgingen av deltakere i ordningen må bedres.

En endring som kan sørge for mer systematisk oppfølging i ordningen, uten å skape vesentlig forskjellsbehandling av arbeidssøkere, vil være å lovfeste et krav til kontakt med deltakeren etter et gitt antall uker dersom vedkommende ikke har fått arbeid. Dette vil være særlig relevant for brukere som vurderes til standard innsats. Vissheten om at NAV vil ta kontakt dersom man lykkes dårligere med å finne nytt arbeid enn forutsett, vil også trygge brukere som vurderer å delta i ordningen.

Gitt at en juridisk utredning konkluderer med at det foreligger en plikt for NAV til å veilede og vurdere bruk av ordningen, mener vi det er gode grunner til å formalisere dette i lovens ordlyd. Dette vil styrke brukernes rettssikkerhet.

Når det gjelder endringer som vil skjerpe anvendelsen av lovens hovedregel for sykepenger og derigjennom øke bruken av ordningen, har kartleggingen tydelig demonstrert det nære forholdet mellom ftrl. §§ 8-4 og 8-5. Sentralt for innføringen av ordningen var en generell innskjerping av praksis i forhold til tidsbegrensningen for sykepenger som følge av yrkesuførhet og kravet til generell arbeidsuførhet ved lengre sykefravær. Dette utgjør dermed et viktig premiss for bruken av ordningen. Manglende praktisering av skillet mellom yrkesuførhet og generell arbeidsuførhet etter ftrl. § 8-4, berører imidlertid helt grunnleggende spørsmål ved den norske sykepengeordningen. Det ligger ikke innenfor dette oppdragets rammer å vurdere lovendringer forbundet med så vesentlige forhold i regelverket for sykepenger. Dette gjelder også forslaget om å innføre



et formelt stoppunkt for vurderingen og/eller maksgrense for å kunne motta sykepenger som følge av yrkesuførhet. Forslagene innebærer vesentlige endringer og vil kreve nærmere juridisk/praktisk avklaring samt drøfting med partene i arbeidslivet.

For forståelsen av lovens hovedregel for sykepenger vil det etter vår oppfatning likevel være klargjørende for alle parter om vilkårene for retten til sykepenger, knyttet til yrkesuførhet og generell arbeidsuførhet, fremgår mer tydelig av loven.

## 8.4 Videre forskning

Vår kartlegging er en begrenset kvalitativ studie. Selv om problemstillingene berører grunnleggende forhold ved dagens sykefraværsregime, er det gjort få analyser på området fra før. I likhet med vår kartlegging har arbeidsgiverperspektivet i liten grad blitt synliggjort i tidligere bidrag. Vi vil derfor oppfordre til videre forskning på området.

## Litteraturliste

- Andersen, S. S. (2006). Aktiv informantintervjuing. *Norsk statsvitenskapelig tidsskrift*, 22(3), 278-298. <https://doi.org/10.18261/ISSN1504-2936-2006-03-03>
- Arbeids- og velferdsetaten. (1997). *Rundskriv til ftrl kap 8 – Sykepenges.* (R08-00) [Rundskriv]. Sist endret 21. september 2023. [https://lovdata.no/nav/rundskriv/r08-00#KAPITTEL\\_3-4](https://lovdata.no/nav/rundskriv/r08-00#KAPITTEL_3-4)
- Arbeidsmiljøloven. (2005). *Lov om arbeidsmiljø, arbeidstid og stillingsvern mv.* (LOV-2005-06-17-62). Lovdata. <https://lovdata.no/dokument/NL/lov/2005-06-17-62>
- Arbetsförmedlingen. (u. å.a). Kunskapsmaterialet – fysiska och psykiska krav i olika yrkesgrupper. Hentet 1. november 2023. <https://arbetsformedlingen.se/om-oss/var-verksamhet/utbildningsmaterial/kunskapsmaterialet/>
- Arbetsförmedlingen. (u. å.b). Vårt uppdrag. Hentet 1. November 2023 fra <https://arbetsformedlingen.se/om-oss/var-verksamhet/vart-uppdrag>
- Arbetsförmedlingen & Försäkringskassan. (2022). Uppdrag om stöd för bedömning av arbetsförmåga mot normalt förekommande arbete inom en angiven yrkesgrupp. <https://www.forsakringskassan.se/download/18.3a5418591814e228e44113c/1657116648859/uppdrag-om-stod-for-bedomning-av-arbetsformaga-mot-normalt-forekommande-arbete-inom-en-angiven-yrkesgrupp-svar-pa-regeringsuppdrag-dnr-fk-2021-007119.pdf>
- Eggebø, H. (2020). Kollektiv kvalitativ analyse. *Norsk sosiologisk tidsskrift*, 4(2), s. 106 – 122. <https://doi.org/10.18261/issn.2535-2512-2020-02-03>
- ESPN. (2016). *Sick pay and sickness benefit schemes in the European Union: Background report for the Social Protection Committee's In-Depth Review on sickness benefits.* EU-kommisjonen. <https://op.europa.eu/en/publication-detail/-/publication/fc7a58b4-2599-11e7-ab65-01aa75ed71a1>
- Folketrygdloven. (1997). *Lov om folketrygd* (LOV-1997-02-28-19). Lovdata. <https://lovdata.no/lov/1997-02-28-19>
- Forvaltningsloven. (1967). *Lov om behandlingsmåten i forvaltningssaker* (LOV-1967-02-10). Lovdata. <https://lovdata.no/dokument/NL/lov/1967-02-10>
- Försäkringskassan. (2018). *Analys av det förstärkta samarbetet för sjukskrivna.* Socialförsäkringsrapport 2018:11. <https://www.forsakringskassan.se/download/18.7cd2923018425d8c4fce7/166720139972>

[2/analys-av-det-forstarkta-samarbetet-for-sjukskrivna-socialforsakringsrapport-2018-11.pdf](#)

Försäkringskassan (2022). *Skillnader i avslag för sjukpenning mellan olika grupper: En registerstudie om avslagsbeslut på initial ansökan och efter dag 180 i rehabiliteringskedjan*. Socialförsäkringsrapport 2022:1  
<https://www.forsakringskassan.se/download/18.7fc616c01814e179a9f30c/1656597702920/skillnader-i-avslag-for-sjukpenning-mellan-olika-grupper-socialforsakringsrapport-2022-1.pdf>

Försäkringskassan. (2023a, 17. oktober). *Arbetslivsinriktad rehabilitering*.  
<https://www.forsakringskassan.se/halso-och-sjukvarden/sjukdom-och-skada/arbetslivsinriktad-rehabilitering>

Försäkringskassan. (2023b, 24. oktober). *Om din medarbetare är sjuk länge*.  
<https://www.forsakringskassan.se/arbetsgivare/sjukdom-och-skada/om-din-medarbetare-ar-sjuk-lange>

Försäkringskassan. (2023c, 3. juli). *Sjukpenning för anställda*.  
<https://www.forsakringskassan.se/privatperson/sjuk/anstalld/sjukpenning-for-anstallda>

Försäkringskassan. (2023d, 23. oktober). *Utgiftsprognos för budgetåren 2023 – 2027*.  
<https://www.forsakringskassan.se/download/18.3333ce9d18b422bee8028/1697809402467/utgiftsprognos-for-budgetaren-2023-2027-rapport-2023-10-23.pdf>

Försäkringskassan. (2023e, 1. Juni). *Vårt uppdrag inom sjukförsäkringen*.  
<https://www.forsakringskassan.se/press/vart-uppdrag-inom-sjukforsakringen>

Lien, L. & Bogen H. (2016). *Høyere jobbmobilitet – lavere sykefravær?* Fafo-rapport 2016:28. <https://www.fafo.no/zoo-publikasjoner/fafo-rapporter/hoyere-jobbmobilitet-lavere-sykefravaer-3>

LO. (2022). *LOs handlingsprogram 2022 -2025*.  
<https://www.lo.no/globalassets/kongress-2022/dokumenter-etter-kongress-2022---vedtatt/los-handlingsprogram-2022-25-bokmal-nett.pdf>

Mandal, R., Ofte, H. J., Jensen, C. & Ose, S. O. (2015). *Hvordan fungerer arbeidsavklaringspenger (AAP) som ytelse og ordning?* Rapport nr. A26 778. Trondheim: SINTEF og Nasjonalt kompetansesenter for arbeidsrette rehabilitering.  
<https://www.sintef.no/publikasjoner/publikasjon/1280167/>



[og-samfunn/kunnskap/analyser-fra-nav/arbeid-og-velferd/arbeid-og-velferd/friskmelding-til-arbeidsformidling-en-ordning-som-bor-benytted-oftere](#)

Nossen, J. P. & Sørbo, J. (2016). Forløpsanalyse av sykefravær: Når blir folk friskmeldt? *Arbeid og velferd nr. 3-2016*, s. 75-99.

[https://arbeidogvelferd.nav.no/asset/2016/3/Arbeid\\_og\\_velferd-2016-03\\_art-6.pdf](https://arbeidogvelferd.nav.no/asset/2016/3/Arbeid_og_velferd-2016-03_art-6.pdf)

NOU 1990: 20. (1990). *Forenklet folketrygdlov*.

<https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/nou-1990-20/id2724008/>

NOU 2019: 7. (2019). *Arbeid og inntektssikring: Tiltak for økt sysselsetting*. Arbeids- og inkluderingsdepartementet.

<https://www.regjeringen.no/contentassets/b9ac9f756f21467f8a3230e9a8cdafa4/no/pdfs/nou201920190007000dddpdfs.pdf>

NOU 2021: 2. (2021). *Kompetanse, aktivitet og inntektssikring: Tiltak for økt sysselsetting*. Arbeids- og inkluderingsdepartementet.

<https://www.regjeringen.no/contentassets/2943e48dbf4544b8b5f456c850dcccbe/no/pdfs/nou202120210002000dddpdfs.pdf>

Ose, S. O., Kaspersen, S. L. og Kalseth, J. (2018). *Sykefraværsoppfølging i Danmark, Finland, Island, Nederland, Norge, Sverige og Tyskland*. Rapport 2018:1047. Trondheim: SINTEF.

[https://www.nho.no/contentassets/d5b230c746074bd79f5b0ca9f1971ee1/sintefrapport2018\\_01047.pdf](https://www.nho.no/contentassets/d5b230c746074bd79f5b0ca9f1971ee1/sintefrapport2018_01047.pdf)

Ot. prp. nr. 3 (1990-1991). *Om lov om endringer i lov 17. juni 1996 nr. 12 om folketrygd og i visse andre lover*. Sosialdepartementet. [https://www.stortinget.no/no/Saker-og-publikasjoner/Stortingsforhandlinger/Lesevisning/?p=1990-91&paid=4&wid=a&psid=DIVL235&pgid=a\\_0039](https://www.stortinget.no/no/Saker-og-publikasjoner/Stortingsforhandlinger/Lesevisning/?p=1990-91&paid=4&wid=a&psid=DIVL235&pgid=a_0039)

Ot. prp. nr. 29 (1995-1996). *Om ny lov om folketrygd (folketrygdloven)*. Sosial- og helsedepartementet [https://www.stortinget.no/no/Saker-og-publikasjoner/Stortingsforhandlinger/Lesevisning/?p=1995-96&paid=4&wid=b&psid=DIVL30&pgid=b\\_0011](https://www.stortinget.no/no/Saker-og-publikasjoner/Stortingsforhandlinger/Lesevisning/?p=1995-96&paid=4&wid=b&psid=DIVL30&pgid=b_0011)

Oxford Research. (2023). *Følgeevaluering av NAV Vestlands utviklingsprosjekt om sykefraværsoppfølging*. <https://oxfordresearch.no/publications/folgeevaluering-av-nav-vestlands-utviklingsprosjekt-om-sykefravaersoppfolging/>

Oxford Research & NORCE. (2022). *Evaluering av Senter for sykefraværsoppfølging i Hamarregionen*. <https://www.nav.no/no/nav-og-samfunn/kunnskap/forskningsrapporter-og-evalueringer-finansiert-av-nav/sykefravaer-og-arbeidsmiljo-rapportarkiv2/evaluering-av-senter-for-sykefravaersoppfolging-i-hamarregionen>

Oxford Research og NORCE. (2023). *Evaluering av utvikling og implementering av nye modeller for sykefraværsoppfølging – Sykefraværsprogrammet – NAV Vest Viken.*

<https://www.nav.no/no/nav-og-samfunn/kunnskap/forskningsrapporter-og-evalueringer-finansiert-av-nav/sykefravaer-og-arbeidsmiljo-rapportarkiv2/evaluering-av-utvikling-og-implementering-av-nye-modeller-for-sykefravaersoppfolging-nav-vest-viken>

Regjeringen. (2018, 18. desember). *IA-avtalen 2019-2024.*

<https://www.regjeringen.no/no/tema/arbeidsliv/arbeidsmiljo-og-sikkerhet/inkluderende-arbeidsliv/ia-avtalen-20192022/ia-avtalen-20192024/id2623741/>

Riksrevisionen. (2020). *Vägen till arbete efter nekad sjukpenning.* RIR 2020:12

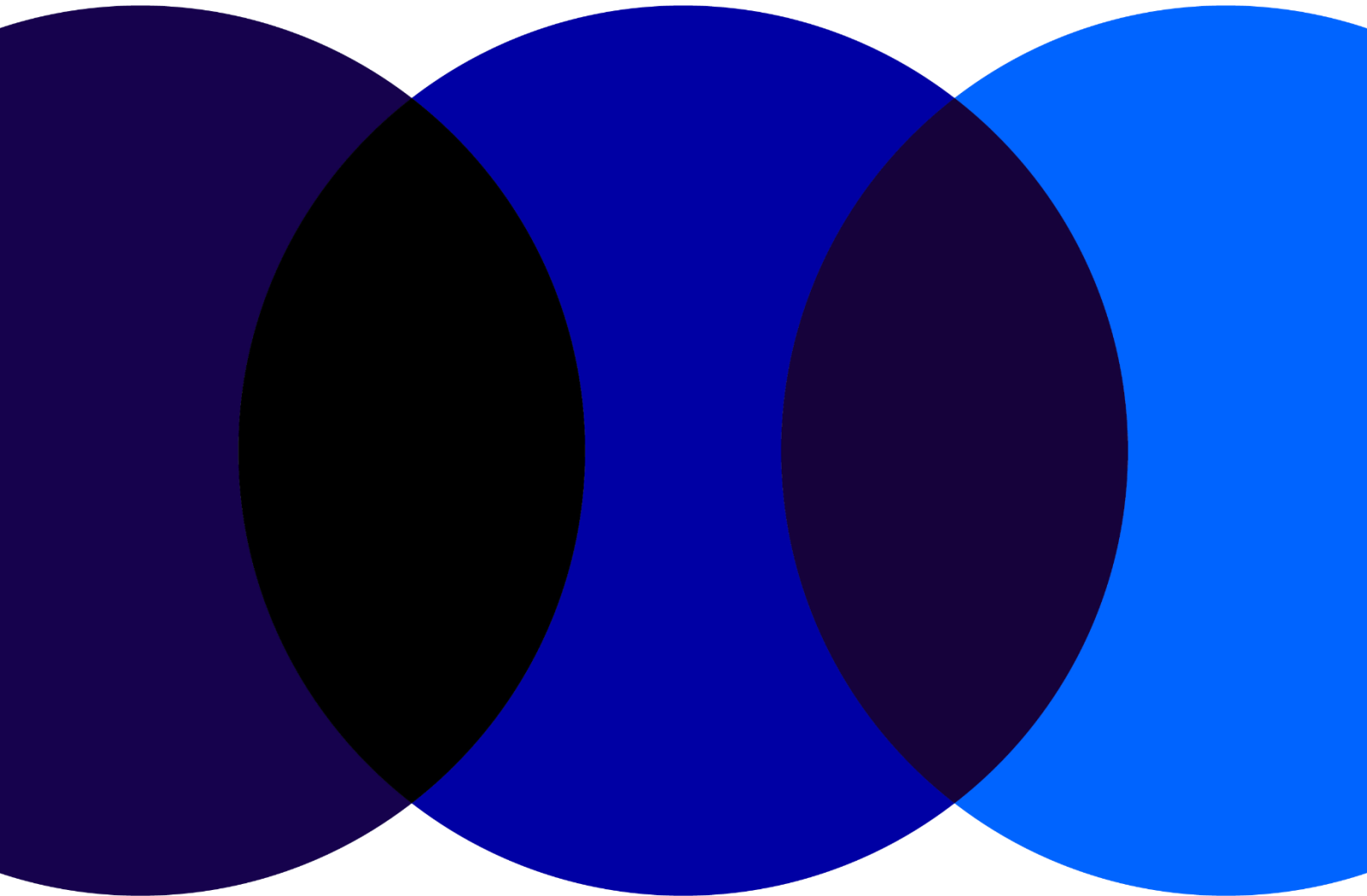
[https://www.riksrevisionen.se/download/18.4380d8a11719cdf24ab9d2b/1587559541561/RiR%202020\\_12%20Anpassad.pdf](https://www.riksrevisionen.se/download/18.4380d8a11719cdf24ab9d2b/1587559541561/RiR%202020_12%20Anpassad.pdf)

Riksrevisionen. (2023, 9. mars). *Regeländring vid 180 dagars sjukskrivning.*

<https://www.riksrevisionen.se/nu-granskas/pagaende-granskningar/regeländring-vid-180-dagars-sjukskrivning.html>

Söder, M., Olsson, M. & Österlund, N. (2018). *Ökning av antalet personer som får beslut om indragen sjukpenning.* ISF RAPPORT 2018:12

<https://isf.se/publikationer/rapporter/2018/2018-05-29-okning-av-antalet-personer-som-far-beslut-om-indragen-sjukpenning>



# OXFORD RESEARCH

**Denmark**

Oxford Research A/S  
Vesterbrogade 149, Bld. 12  
3<sup>rd</sup> flor, 1620 Copenhagen V  
office@oxfordresearch.dk

**Norway**

Oxford Research AS  
Østre Strandgate 12  
4610 Kristiansand  
post@oxford.no

**Sweden**

Oxford Research AB  
Norlandsgatan 11  
111 43 Stockholm  
office@oxfordresearch.se

**Finland**

Oxford Research Oy  
Eteläinen Hesperiankatu 18  
LH 2, 00100 Helsinki  
office@oxfordresearch.fi

**Baltics/Riga**

Oxford Research Baltics SIA  
Kr.Valdemara 23-37, k.2  
LV-1010, Riga  
info@oxfordresearch.lv

**Belgium/Brussels**

Oxford Research c/o ENSR  
5. Rue Archimède  
Box 4, 1000 Brussels  
office@oxfordresearch.eu