PROBA samfunnsanalyse

Arbeidsevnevurdering i NAV

Evalueringsrapport

Rapport 2011 - 06

Proba-rapport nr. 2011-06, Prosjekt nr. 917
ISSN: 1891-8093
HB, LEB, SK, PDS/AG, 18.10.2011

Offentlig

Rapport 2011 - 06

Arbeidsevnevurdering i NAV

Evalueringsrapport

Utarbeidet for Arbeids- og velferdsdirektoratet

Proba samfunnsanalyse
Øvre Vollgate 6, 0158 Oslo. http://www.proba.samfunnsanalyse.no

Forord

Proba samfunnsanalyse har på oppdrag for Arbeids- og velferdsdirektoratet evaluert innføringen av arbeidsevnevurdering som del av oppfølgingsmetodikken i NAV. Evalueringen er finansiert av NAV gjennom programmet FARVE - forsøksmidler arbeid og velferd.

Evalueringen har pågått i halvannet år, og det er tidligere levert to delrapporter med presentasjon av deler av datamaterialet. I denne sluttrapporten trekker vi på hele datamaterialet som er samlet inn i evalueringsperioden.

Oppdraget er i sin helhet utført av Proba, med Helene Berg som prosjektleder. I prosjekttemaet har følgende personer deltatt: Lars-Erik Becken, Synne Klingenberg og Pia Dybvik Staalesen. Audun Gleinsvik har vært kvalitetssikrer.

Oslo, oktober 2011

Proba samfunnsanalyse

Innhold:

SAMMENDRAG OG KONKLUSJONER 1

1 INNLEDNING 11
- 1.1 Bakgrunn 11
- 1.2 Problemstillinger 11
- 1.3 Om arbeidsevnevurdering som metode 12
- 1.3.1 Brukeres rett til å få vurdert sitt bistandsbehov 12
- 1.3.2 Oppfølgingsmodellen 13
- 1.3.3 Verktøy for å vurdere arbeidsevne 15
- 1.3.4 Arbeidsevnevurdering i NAV – prinsipper og mål 17
- 1.3.5 Elementer i arbeidsevnevurdering i NAV 18

2 METODER I EVALUERINGEN 21
- 2.1 Informasjon fra NAV sentralt 21
- 2.2 Casestudie 23
- 2.2.1 Valg av case-kontorer 23
- 2.2.2 Intervjuer av ansatte ved case-kontorene 23
- 2.2.3 Intervjuer av brukere ved case-kontorene 25
- 2.2.4 Samtaler med representanter for NAV fylke for case-kontorene 26
- 2.3 Spørreundersøkelser til ledere og veiledere i NAV 26
- 2.3.1 Gjennomføring av undersøkelsene 27
- 2.3.2 Kjennetegn ved lederne, kontorene og veilederne 28
- 2.4 Dialogkonferanse 30

3 IMPLEMENTERING AV ARBEIDSEVNEVURDERINGER 31
- 3.1 Tiltak fra NAV sentralt 31
- 3.2 Gradvis innføring av arbeidsevne-vurderinger i NAV-kontorene 31
- 3.2.1 Oppstart 31
- 3.2.2 Statistikk over gjennomførte arbeidsevnevurderinger 32
- 3.3 Gjennomførte tiltak for å implementere arbeidsevnevurderinger 37
- 3.4 Opplæring/kompetanseutviklingstiltak 40
- 3.5 Oppsummering 44

4 ORGANISERING OG ARBEIDSDELING 45
- 4.1 Organisering av NAV-kontorene 45
- 4.2 Spesialisering i arbeidsevnevurderinger 46
- 4.3 Organisasjon og arbeidsflyt i case-kontorene 49
- 4.4 Oppsummering 56

5 BRUKERNES EGENVURDERING 57
- 5.1 Utlevering av egenvurderingsskjemaet 57
- 5.2 Hvordan fungerer egenvurderingene? 61
- 5.3 Brukernes opplevelse av egenvurderingene 64
- 5.4 Oppsummering 67

6 SAMTALER BRUKER – VEILEDER 68
- 6.1 Gjennomføring av samtaler 68
- 6.2 Innholdet i samtaler med brukerne i forbindelse med arbeidsevnevurdering 72
- 6.2.1 Samtalenes struktur 72
- 6.2.2 Temaer i samtalene 73
- 6.3 Brukernes opplevelse av samtalene 77
- 6.3.1 Tilbud og informasjon om samtale 78
- 6.3.2 Temaer i samtalene 79
- 6.4 Oppsummering 81

7 RESSURSPROFIL OG HELHETSVURDERING 82
7.1 Forhold som blir vurdert i ressursprofilene 82
7.2 Fakta, vurderinger og konklusjon 87
7.3 Utarbeidelse og utsendelse av arbeidsevnedokumentet 89
7.4 Samlet tidsbruk 91
7.5 Brukernes synspunkter på arbeidsevnedokumentet 92
7.6 Oppsummering 93

8 KOMPETANSE OG KVALITET 94
8.1 Kompetanse 94
8.1.1 Ledernes og veiledernes vurdering av kompetansen i NAV-kontorene 94
8.1.2 Utfordringer i gjennomføring av arbeidsevnevurderinger 99
8.2 Opplæring/kompetanseutvikling 101
8.2.1 Tiltak i fylkene 101
8.2.2 Deltakelse på kompetanseutviklingstiltak 102
8.2.3 Vurdering av opplæringen 105
8.3 Kvalitet og kvalitetssikring 106
8.3.1 Behovsvurderinger 107
8.3.2 Kvalitet i arbeidsevnevurderingene 109
8.3.3 Kvalitetssikringstiltak 112
8.3.4 Arbeidsevnevurdering som tema i møter 115
8.4 Tilbakemeldinger fra brukerne om kvalitet og kompetanse i NAV 118
8.5 Oppsummering 118

9 EFFEKTER, FORVENTNINGER OG UTFORDRINGER 120
9.1 Virkninger av arbeidsevnevurderinger 120
9.2 Hindringer 125
9.3 Tilbakemeldinger fra brukerne 127
9.3.1 Utfall/resultater av arbeidsevnevurderingene 127
9.3.2 Brukertilfredshet 128
9.4 Oppsummering 129
9.5 Konklusjoner 130

Sammendrag og konklusjoner

Resymé

Vi har evaluert bruken av arbeidsevnevurderinger som del av ny oppfølgingsmetodikk i NAV. Vi finner at metoden gir gode muligheter til å målrette innsatsen til brukernes behov og sikre brukermedvirkning. Det er imidlertid store variasjoner i praksis og kvalitet i arbeidet. Vi konkluderer med at de viktigste årsakene til manglende kvalitet er lav bevissthet om, forståelse av og/eller kompetanse i metoden, en for nær kopling mellom bruken av metoden og behandling av søknader om livsoppholdsytelser, samt en presset ressurssituasjon i NAV-kontorene.

Bakgrunn

I februar 2010 ble arbeidsevnevurdering innført som en lovpålagt oppfølgingsmetodikk i NAV. Arbeidsevnevurdering er del av et nytt oppfølgingsregime for brukere som har behov for bistand rettet mot arbeid. Arbeidsevnevurderingen skal gi en vurdering av personens samlede ressurser og hindringer sett i relasjon til krav og forventninger i arbeids- og hverdagsliv. Den skal bygge på brukerens egenvurdering og en ressursprofil som utarbeides av NAV i samhandling med brukeren. Arbeidsevnevurderingen er en helhetsvurdering basert på den samlede informasjonen om så vel brukerne som arbeidsmarkedet/arbeidslivet.

Arbeidsevnevurdering som metode bygger på tre sentrale prinsipper:

- Reell brukermedvirkning
- Økt fokus på ressurser/muligheter, mindre på hindringer/sykdom
- Et relasjonelt perspektiv på arbeidsevne – det vil si at ressurser og hindringer må ses i relasjon til krav og forventninger i arbeidsmarked/arbeidsliv

Innføring av arbeidsevnevurdering innebærer en endring i arbeidsmåtene i NAV. Metoden skal sikre en mer målrettet, arbeidsrettet og individuelt tilrettelagt bistand til brukerne, samtidig som den skal sikre systematikk, faglighet og likebehandling i avklarings- og oppfølgingsarbeidet samt i saksbehandling av søknader om livsoppholdsytelser.

Arbeids- og velferdsdirektoratet er oppdragsgiver for denne følgeevalueringen av implementering av ny metodikk og nye arbeidsmåter i NAV-kontorene.

Problemstillinger

Evalueringen belyser om bruken av arbeidsevnevurderinger bidrar til effektive og brukerrettede oppfølgingsløp, mer treffsikker virkemiddelbruk og at forvaltningsavgjørelser kvalitetssikres. Vi identifiserer utfordringer og forbedringsområder.

Evalueringen har hovedfokus på hvordan NAVs ledere og ansatte forstår og anvender metodikken og hvordan brukerne opplever den, sett i forhold til ambisjonene.

Det er tidligere levert to delrapporter som belyser avgrensede temaer og bygger på enkelte deler av datamaterialet. I sluttrapporten belyser vi problemstillingene ved å trekke på hele data-materialet som er samlet inn i løpet av evalueringsperioden på halvannet år. I tillegg til de overordnede spørsmålene har vi belyst

- Tiltak i forbindelse med implementeringen av arbeidsevnevurderinger
- Organisering og arbeidsflyt i kontorene, veiledernes arbeidsprosesser
- Erfaringer med de enkelte elementene i metoden blant ansatte og brukere
- Opplæring og kompetanseutvikling
- Kvalitet i arbeidsevnevurderingene og kvalitetssikring/-utvikling

- De ansattes oppfatning om gevinster, effekter og utfordringer

Vi har benyttet en rekke datakilder i evalueringen: Informasjon fra Arbeids- og velferdsdirektoratet (dokumenter, statistikk og intervjuer), spørreundersøkelser til over 1.000 ledere og veiledere ved alle landets NAV-kontorer på to tidspunkter, intervjuer med ledere, veiledere og brukere ved sju case-kontorer på to tidspunkter, samt intervjuer med informanter fra de sju fylkeskontorene som case-kontorene tilhører. I tillegg har vi benyttet resultater fra NAVs egen brukerundersøkelse i vurderingene våre, og vi har arrangert en dialogkonferanse der ansatte fra NAV fylkene deltok for å gi innspill til og drøfte evalueringen.

Hovedkonklusjoner

Vi konkluderer med at arbeidsevnevurdering som metodikk er et godt verktøy. Tilbakemeldingene fra ansatte og brukere gir ikke grunnlag for å endre metodikken på noe vesentlig område. Det betyr at bruk av arbeidsevnevurderinger i NAV potensielt kan gi mange av de ønskede effektene, og altså bidra til effektive og brukerrettede oppfølgingsløp, mer treffsikker virkemiddelbruk og at forvaltningsavgjørelser kvalitetssikres. Av flere grunner er det ikke slik i dag.

For at metoden skal "gjøre en forskjell", må praksis for gjennomføring av arbeidsevnevurderinger innebære en tilstrekkelig stor endring i arbeidsmåtene i NAV. Selv om arbeidsmåtene er endret en del, er man et godt stykke fra ambisjonene, og praksis varierer svært mye. I løpet av den tiden vi har fulgt NAV-kontorene, ser det riktignok ut som det har skjedd en positiv utvikling på noen områder, mens det på andre områder har vært en negativ utvikling.

Konklusjonene våre er basert på følgende observasjoner:

- Praksis i NAV-kontorene er svært varierende, både mellom kontorer, for ulike grupper brukere, samt mellom veiledere ved ett og samme kontor.
- Vi ser svakheter og store variasjoner når det gjelder dialog med brukerne og brukermedvirkning.
- Sykdoms- og ytelsesperspektivet dominerer fremdeles framfor fokus på brukernes ressurser og muligheter.
- Vi finner at man i relativt liten grad har et relasjonelt perspektiv på arbeidsevne.
- Det er til dels dårlig kvalitet og systematikk i kartleggingsarbeidet (behovsvurderinger) forut for at brukere blir henvist til arbeidsevnevurderinger.
- Det er store variasjoner i kvaliteten på arbeidsevnedokumentene.

Vi vil understreke at det gjøres et godt arbeid ved flere kontorer og av en god del veiledere, men den store variasjonen betyr at totalbildet blir relativt negativt.

Selv om både ledere og veiledere ved NAV-kontorene mener at metoden kan gi store gevinster, klarer man altså ikke å utløse dette potensialet i dag. Årsakene er flere; lav bevissthet, manglende forståelse og/eller kompetanse, en trang ressurssituasjon, samt en nær kopling mellom bruken av arbeidsevnevurdering og saksbehandling av søknader om livsopphold-sytelser.

I det følgende presenterer vi først noen hovedtall fra statistikken over gjennomførte arbeidsevnevurderinger, før vi gjør nærmere rede for hvordan praksis i NAV-kontorene oppfyller de viktigste kvalitetskriteriene for metoden.

Antall arbeidsevnevurderinger og anvendelse

Selv om bruk av arbeidsevnevurderinger ikke ble obligatorisk før i februar 2010, forelå det allerede høsten 2008 en del opplæringsmateriell, det ble gjennomført opplæringstiltak og utarbeidet IKT-løsninger slik at kontorene kunne ta i bruk metodikken. Det var de færreste kontorene som implementerte metodikken såpass tidlig, og den ble som oftest benyttet bare av noen få veiledere, og for enkelte grupper av brukere.

Høsten 2008 ble det ifølge statistikk fra NAV gjennomført 2-4.000 arbeidsevnevurderinger per måned, med en økning til rundt 5.000 i 1. halvår 2009 og 6.000 den samme høsten. Først fra og med februar 2010 så man en markant økning, opp til dagens nivå, som ligger på om lag 17.000 arbeidsevnevurderinger per måned i gjennomsnitt.

Rundt 60 prosent av alle arbeidsevnevurderingene blir gjennomført i forbindelse med vedtak for brukere som søker eller har arbeidsavklaringspenger (AAP). Brukere som får en arbeidsevnevurdering kan ha ett av tre hovedmål, som har betydning for tilpasningen av metoden: Beholde arbeid (typisk sykmeldte), skaffe arbeid, samt øke deltakelse (typisk uføre). Rundt 60 prosent av brukerne som får en arbeidsevnevurdering har som hovedmål å skaffe arbeid, i overkant av 15 prosent beholde arbeid, og 10 prosent å øke deltakelse. Et flertall av arbeidsevnevurderingene fører til et oppfølgingsvedtak om spesielt tilpasset innsats (ofte bistand på linje med tidligere attføringstiltak). Denne andelen har imidlertid avtatt, fra 70-80 prosent de første månedene i 2010, til i overkant av 50 prosent sommeren 2011. Forklaringen kan være at en økende andel av arbeidsevnevurderingene gjennomføres for personer som avslutter perioden med spesielt tilpasset innsats, og enten er klare for å søke arbeid, eller har behov for mer varig bistand. Det har dessuten vært en viss økning i avslag på søknad om AAP i perioden.

Henvisning av brukere til arbeidsevnevurderinger

Med endringer i NAV-loven[1] 1. februar 2010 fikk alle brukere som har behov for bistand rettet mot arbeid rett til en vurdering av sitt bistandsbehov. Behovsvurderingen skal i første omgang være en enkel kartlegging, og bare brukere som har behov for mer tilpasset bistand, eller hvor det er usikkerhet knyttet til arbeidsevnen, skal bli henvist videre til en arbeidsevnevurdering for å få en grundigere vurdering av bistandsbehovet. Det er likevel slik at alle som søker om arbeidsavklaringspenger (AAP), uføreperson eller kvalifiseringsprogram (KVP) skal ha en arbeidsevnevurdering.

En god kartlegging i første omgang kan bidra til en riktig henvisning av de som bør få en arbeidsevnevurdering, samt dokumentere et faktagrunnlag som man kan bygge videre på i arbeidsevnevurderingen. Den kan også gi en tilbakemelding til brukere om de *bør* søke om en ytelse. Et viktig formål med å gjennomføre en tidlig behovsvurdering er å kunne prioritere ressursbruken bedre mellom brukere som har behov for mer/mindre bistand. Dersom NAV klarer å hjelpe flere med relativt liten innsats, kan man forsterke innsatsen overfor brukere som har behov for det.

Evalueringen viser at mange brukere får en arbeidsevnevurdering uten at det er gjort noen særlig kartlegging på forhånd, eller at behovsvurderingen er dårlig dokumentert og henvisningen dårlig begrunnet. I spørreundersøkelsene i 2011 oppga veilederne at det på forhånd forelå en skriftlig behovsvurdering/kartlegging for under halvparten av de siste arbeidsevnevurderingene de gjennomførte. Når det forelå en slik vurdering, er det en overvekt av veilederne som mente at denne var nyttig for arbeidet med arbeidsevnevurderingen. Over 1/3 av dem hadde imidlertid ingen bestemt mening om det – men svarte at den verken var nyttig eller unyttig, og ¼ svarte at den var unyttig.

Noen av lederne vi intervjuet ved case-kontorene var opptatt av at det var behov for en forbedring på dette området, og ved et par av case-kontorene forsøkte man å forbedre situasjonen ved å endre organiseringen av arbeidet eller forsterke kompetansen i mottak. Imidlertid viste spørreundersøkelsen at det snarere hadde vært en negativ enn positiv utvikling på landsbasis fra 2010 til 2011. Det var ingen økning i hvor stor andel av sakene hvor veilederne anslo at det forelå en skriftlig behovsvurdering/kartlegging, og det var en reduksjon i andelen av veilederne som fant den nyttig når den først forelå.

[1] Lov om arbeids- og velferdsforvaltningen

Dialog med brukerne – brukermedvirkning

Brukermedvirkning er et av de viktigste prinsippene for og en målsetting med arbeidsevnevurderinger. I metodebeskrivelsen for arbeidsevnevurderinger heter det at prosessen skal gjennomføres i nær dialog med brukeren. Metodikken inkluderer to viktige verktøy for å få til reell brukermedvirkning: Brukernes egenvurdering og samtaler med veileder i NAV. Brukeren skal dessuten få den ferdige arbeidsevnevurderingen.

Egenvurdering

Til hjelp i brukerens egenvurdering er det utarbeidet et egenvurderingsskjema. Spørsmålene i skjemaet er knyttet til temaene arbeidserfaring/praksis, utdanning/kompetanse/ferdigheter, interesser/fritid, personlige muligheter og utfordringer, sosiale og materielle forhold, samt helse. Tanken er at det er en rekke andre kjennetegn ved brukeren enn helsesituasjonen som kan ha betydning for arbeidsevnen, og dette helhetlige bildet skal så ses i lys av krav og forventninger i arbeidsliv og arbeidsmarked.

Siden skjemaet er en standard som benyttes for alle brukere, vil det imidlertid variere hvor relevant de enkelte spørsmålene er for brukernes situasjon. Veileder skal derfor informere om hensikten, og forklare/diskutere med brukeren hva som er relevant å fylle ut.

Evalueringen viser at det ofte ikke skjer. I spørreundersøkelsen i 2011 svarte 20 prosent av veilederne nei eller "vet ikke" på spørsmål om brukeren fikk informasjon om hensikten med egenvurderingsskjemaet i den siste arbeidsevnevurderingen de hadde gjennomført. Andelen var hele 32 prosent blant brukere som søkte uførepensjon. Noen brukere blir bedt om å hente ut skjemaet på nav.no (dette ble mulig fra vinteren 2010/11), og noen får det tilsendt i posten med en forklaring. I den andre enden av skalaen finner vi veiledere som bruker lang tid på å forklare skjemaet, og om nødvendig tar det opp i flere samtaler.

Det er store forskjeller mellom små og store NAV-kontorer. Ved kontorer med minst 40 ansatte, var det bare 64 prosent av brukerne som fikk muntlig informasjon om hensikten med skjemaet, mens ved kontorer med færre enn 10 ansatte var andelen hele 88 prosent. Praksis er imidlertid heller ikke enhetlig innen kontorene. I de case-kontorene vi besøkte, så vi at praksis kan variere fra veileder til veileder, også selv om de jobbet i samme avdeling/team.

Veilederne erfarer at mange brukere fyller ut svært lite i skjemaet, og hvis de bare får tilsendt skjemaet uten noe mer enn skriftlig informasjon, eventuelt tar det ut selv fra nav.no, er det ikke sikkert de leverer det inn i det hele tatt. Egenvurderingene gir altså ofte lite informasjon.

Mange veiledere i case-kontorene mener at skjemaet ikke oppleves som like relevant dersom brukeren søker uførepensjon eller er sykmeldt fra en jobb som det er meningen at de skal tilbake til, som dersom brukeren har som mål å skaffe arbeid. Dette bekreftes av tilbakemeldingene i NAVs brukerundersøkelse – det er brukere med hovedmål "skaffe arbeid" som opplever skjemaet som mest relevant og nyttig. I intervjuene med brukere ved case-kontorene var det en god del brukere som ikke forsto hensikten med skjemaet.

Et viktig funn er imidlertid at veilederne opplever at skjemaet kan fungere godt for de fleste brukere dersom de får god informasjon om hensikten, hvilke spørsmål som er mest relevante, og eventuelt forklaring på enkeltspørsmål. De har også svært positive forventninger til hvordan egenvurderinger kan virke dersom det brukes på riktig måte; det sikrer brukermedvirkning, gjør at brukerne blir ansvarliggjort i forhold til egne mål, og mer bevisste på egne ressurser og muligheter. En god egenvurdering kan også være til hjelp for veilederen ved å gi et godt grunnlag for samtale med brukeren, og gjør det enklere å skrive selve arbeidsevnevurderingen.

Veileders samtaler med brukere

Å ha en samtale med brukerne i løpet av prosessen er en vesentlig forutsetning for å få til reell brukermedvirkning i arbeidsevnevurderingene. I spørreundersøkelsen til NAV-kontorene svarte 2/3 av lederne og halvparten av veilederne at veileder *alltid bør* ha en samtale med brukeren i forbindelse med en arbeidsevnevurdering. Rundt 30 prosent i begge gruppene mener at det kan være unntak, mens 18 prosent av veilederne og 7 prosent av lederne mener at behovet for en

samtale bør vurderes i hvert enkelt tilfelle. I case-kontoene vi besøkte, varierte det hvorvidt lederne formidlet at veilederne alltid skulle ha slike samtaler. Ved tre av de sju kontorene formidlet lederne ved vårt besøk i 2011 at det er en klar politikk eller rutine av veileder *skal* ha samtale med brukeren.

Ved to av kontorene hvor det samme ble sagt ved vårt første besøk i 2010, hadde situasjonen endret seg ved vårt andre besøk våren 2011. De to kontorene oppfattet seg å være i en unntakssituasjon, hvor de hadde hatt en negativ utvikling i personalsituasjonen – på grunn av nedbemanning, permisjoner og/eller sykefravær. Dermed ble noen arbeidsevnevurderinger bevisst gjennomført uten samtaler.

Ved et annet av case-kontorene ble vi ved vårt første besøk fortalt at det så å si aldri skjedde at veilederne hadde en samtale med bruker i forbindelse med arbeidsevnevurderingen. Det skjedde noe oftere ved vårt andre besøk, men fremdeles sjelden.

Det er altså ikke alle brukere som får en samtale i det hele tatt. Ifølge spørreundersøkelsen til veilederne i 2011 hadde de samtaler med brukerne i forbindelse med 79 prosent av de siste arbeidsevnevurderingene de hadde gjennomført (enten selv eller en annen veileder ved kontoret gjennomførte samtalen). Også på dette området er det bedre praksis ved små enn ved store kontorer. Det er stort samsvar mellom veiledernes svar og brukernes svar på dette spørsmålet i NAVs brukerundersøkelse, der 25 prosent oppgir at de ikke hadde en samtale.

Når brukerne har en samtale med veileder i forbindelse med arbeidsevnevurderingen, kan det skje i ett eller flere møter på NAV-kontoret, og/eller på telefon. Veilederne ved case-kontorene forteller at de ofte tar utgangspunkt i egenvurderingsskjemaet i samtalene. Enten det som brukeren har fylt ut på forhånd, og eventuelt fyller inn i løpet av samtalen, og/eller spørsmålene i skjemaet brukes som mal for samtalene. Brukerne som har hatt en eller flere slike samtaler med veileder i forbindelse med arbeidsevnevurderingen gir positive tilbakemeldinger. I NAVs brukerundersøkelse svarer et stort flertall (8 av 10) av de som har hatt samtale at de fikk snakket om det som var viktig i deres situasjon, at veileder forsto deres situasjon, samt at veileder var interessert i å finne gode løsninger sammen med dem. I våre intervjuer med brukere som hadde hatt en samtale, var det å ha hatt en slik samtale det som særlig ble opplevd som positivt ved prosessen.

Det var bare 55 prosent av veilederne i spørreundersøkelsen som oppga at brukeren hadde fått tilsendt eller fått se arbeidsevnevurderingen sin.

Ressurser/muligheter framfor hindringer/sykdomsfokus

Brukere som blir henvist til en arbeidsevnevurdering har gjerne et helseproblem eller sosiale problemer som gjør at brukeren og veilederen er usikker på arbeidsevnen. Sykdom og andre hindringer kommer lett i forgrunnen når man søker om en livsoppholdsytelse. Brukerne kan likevel ha ressurser som bidrar i motsatt retning, og som kan utnyttes til å finne hensiktsmessige tiltak og en vei tilbake til arbeid. Arbeidsevnevurdering er nettopp ment som et redskap for å få til en slik vektlegging av brukerens ressurser og muligheter. Hvordan fungerer dette?

I samtalene med brukeren er det helse som oftest er ett av de tre viktigste temaene som blir diskutert, ifølge veiledernes tilbakemelding i spørreundersøkelsen. Veilederne ved case-kontorene forteller at brukerne ofte ønsker å forklare og snakke om helsesituasjonen. Mange veilederne formidler at de deretter prøver å vri samtalen over på ressurser og muligheter, men de synes dette er vanskelig å få til. I spørreundersøkelsen til veilederne hadde vi satt opp fem mulige utfordringer i prosessen med arbeidsevnevurderinger. Flest veiledere oppga at det mest krevende var ”Å sørge for at brukers muligheter blir vektlagt foran hindringer” (sammen med ”Å få til aktiv brukermedvirkning i prosessen”). Andelen som svarte dette økte fra 2010 til 2011.

Veilederne opplever at det er vanskelig å unngå at sykdom blir et viktig tema, siden helsesituasjonen er bakgrunnen for de problemene de fleste brukerne har, og som har gjort at de får en arbeidsevnevurdering. Dessuten viser våre brukerintervjuer at mange oppfatter samtalen og prosessen som et nødvendig skritt i behandling av søknad om ytelser – ”Det er noe jeg må ha

for å få innvilget AAP". NAVs brukerundersøkelse bekrefter dette bildet. Bare 16 prosent av de som hadde hatt enn samtale med veileder i NAV svarte bekreftende på at samtalen resulterte i at "Det ble lettere for meg å se hva jeg har av ressurser."

Når veilederen utarbeider selve arbeidsevnevurderingen, skal brukerens ressurser og hindringer beskrives under hvert enkelt tema i ressursprofilen (de samme temaene som i egenvurderingen), samt ses opp mot omgivelsesforhold (i dagliglivet og arbeidslivet). Mye tyder på at brukerens ressurser får en relativt sett liten plass i vurderingene. Både veilederne i case-kontorene og representanter for fylkene opplever at "sykdom kommer inn hele tiden".

I de tilfellene hvor veileder ikke har hatt noen samtale med bruker, og arbeidsevnevurderingen kun bygger på dokumentasjon fra lege og informasjon om utdanning og tidligere arbeid som brukeren kanskje ikke lenger kan ha, er det særlig vanskelig å identifisere brukerens ressurser.

Krav og forventninger i arbeidsliv/arbeidsmarked

Det tredje av de viktigste prinsippene for metodikken er at arbeidsevne ikke må anses som en absolutt størrelse, men ses i relasjon til krav og forventninger i arbeidsliv/arbeidsmarked. Selv om en person på grunn av helseproblemer ikke kan jobbe på sin tidligere arbeidsplass eller i sitt tidligere yrke, kan det være andre yrker og arbeidsplasser hvor helseproblemene ikke er til hinder, og/eller det kan være tilretteleggingsmuligheter på arbeidsplassen som gjør at arbeidsevnen kan opprettholdes. Brukeren kan ha ressurser som kan benyttes på andre områder enn tidligere, enten direkte i en jobb og/eller som det kan bygges videre på i et arbeidsrettet tiltak.

Informasjon fra veiledere og brukere om temaer i samtalene som gjennomføres i forbindelse med arbeidsevnevurderinger tyder på at arbeidslivet i en god del tilfeller blir berørt, men det er usikkert hvor konkret dette blir gjort. I NAVs brukerundersøkelse oppga 77 prosent av de som hadde en samtale, at de i løpet av samtalen snakket om å komme (tilbake) i arbeid. 83 prosent av veilederne som hadde hatt en samtale i forbindelse med arbeidsevnevurderingen oppga at de hadde snakket om brukers mulighet for arbeid i andre yrker enn han eller hun hadde prøvd før, og halvparten hadde snakket om behovet for tilrettelegging i nåværende arbeidsforhold.

Bildet er mer negativt når det gjelder hvordan forholdet mellom brukeres ressurser/hindringer og arbeidslivsforhold blir behandlet i ressursprofilen. I spørreundersøkelsen stilte vi spørsmål om hvordan veilederne inkluderte arbeidsmarkeds-/arbeidslivsforhold i ressursprofilen. 78 prosent av veilederne svarte at ressursprofilen inkluderte slike temaer. En høy andel av dem oppga at de beskrev det generelle arbeidsmarkedet i distriktet på det aktuelle tidspunktet. Dette er i de fleste tilfeller lite relevant i seg selv for den enkeltes arbeidsevne. Til sammen 64 prosent av alle veilederne oppga at de inkluderte arbeidsliv/-marked på en eller flere av følgende måter:

- Vurderte brukerens muligheter for tilrettelegging og tilpasning i nåværende arbeids-forhold
- Beskrev kravene i jobber som kunne være aktuelle
- Beskrev aktuelle bedrifters behov for arbeidskraft

I spørreundersøkelsene ba vi veilederne (og lederne) vurdere sin kompetanse innenfor en rekke områder/temaer. "Markedskompetanse" og "krav og muligheter i arbeidsmarkedet/arbeidslivet" ble både i 2010 og i 2011 vurdert som to av de tre områdene der de hadde lavest kompetanse. I 2011 var det bare 29 prosent av veilederne som mente at de hadde svært god eller god markedskompetanse, 28 prosent svarte svært dårlig eller dårlig. Det var 45 prosent som svarte at de hadde svært god eller god kompetanse om krav og muligheter i arbeidsmarkedet/arbeidslivet, 16 prosent mente at de hadde svært dårlig eller dårlig kompetanse på dette. Det var en svak økning fra 2010 til 2011 i andelen av veilederne som vurderte kompetansen sin som god på de to områdene.

Ved vårt første besøk ved case-kontorene var det flere ledere som var oppmerksomme på at arbeidsliv måtte komme mer inn i vurderingene, og kommuniserte dette overfor veilederne. Også annen informasjon kan tyde på at det har vært en viss positiv utvikling på dette området,

men at det fremdeles mangler en del. Først og fremst opplevde vi en usikkerhet blant veilederne (og også en del ledere), og til dels misforståelser knyttet til hvordan arbeidslivet/-markedet skal behandles i arbeidsevnevurderingene. En del av dem var ikke bevisste på at det er brukerens arbeidsmarked/arbeidsliv som skal vurderes, og ikke arbeidsmarkedet i distriktet generelt (i alle fall ikke alene).

Veiledere vi intervjuet ved to av case-kontorene hadde nylig vært på kompetanse-utviklingstiltak/workshop i regi av fylket. Over et år etter at de hadde begynt å gjennomføre arbeidsevnevurderinger hadde de fått en ny forståelse av hvordan brukernes arbeidsevne skal ses i relasjon til krav og muligheter i arbeidslivet.

Kvalitet i arbeidsevnedokumentet

Arbeidsevnevurderingen skal resultere i et dokument som inneholder en konklusjon. På samme måte som vi har funnet store forskjeller i praksis for hvordan arbeidsevnevurderingsprosessen gjennomføres, er det store kvalitetsforskjeller i selve dokumentet.

Framstillingen i dokumentet skal tilfredsstille de tre hovedprinsippene vi har understreket: Det skal reflektere brukerens innspill, det skal legges vekt på brukerens ressurser, og arbeidsevnen skal ses i relasjon til forhold i arbeidslivet. De svakhetene vi finner i prosessen når det gjelder å oppfylle disse prinsippene, gjenspeiles naturlig nok i dokumentet.

Dokumentet skal inneholde informasjon om brukerens ressurser og hindringer innenfor de relevante temaene i ressursprofilen. Blant sentrale kvalitetskrav er at det skal skilles tydelig mellom fakta og vurderinger, det skal oppgis kilder til informasjonen, og konklusjonen skal kun bygge på fakta og vurderinger som er gjengitt i ressursprofilen.

Veiledere vi intervjuet i case-kontorene ga følgende eksempler på svake arbeidsevnevurderinger (egne og andres): Enkelte veiledere skriver bare konklusjonen innenfor hvert tema (ikke ressurser og hindringer), noen trekker inn ny informasjon i konklusjonen, noen beskriver helse innenfor alle de andre temaene som blir omtalt, noen har konklusjonen klar og bruker ressursprofilen til å bygge opp under denne, mv. Både veiledere og ledere formidler tydelig at de ser et stort potensial for forbedringer, og ikke minst et potensial for likere praksis på tvers av etaten. De fleste mener imidlertid at det har vært en positiv utvikling det siste året.

Vi fant at en økende andel av veilederne har begynt å skrive vurderingen *til* brukerne – i "du-form", i stedet for å omtale brukeren i tredjeperson. De som gjør det, formidler at formen påvirker innholdet og framstillingen i positiv retning.

Potensial ved metoden

Til tross for at både veiledere og ledere i NAV formidler at kvaliteten i arbeidet med arbeidsevnevurderinger i dag er svært varierende, og til dels dårlig, hersker det optimisme med hensyn til hvilket potensial metodikken har. Det er få innspill til endringer i metoden, med unntak av noen tilbakemeldinger fra case-kontorene om egenvurderingsskjemaet.

Det faktum at en del veiledere og brukere opplever at skjemaet er mindre relevant for brukere som er sykmeldt fra et arbeid de skal tilbake til, samt brukere som søker uførepensjon, reiser spørsmålet om man bør ha flere varianter av skjemaet. Et flertall av veilederne vi intervjuet, mener imidlertid at dét ikke er noen god løsning. Et par av dem etterlyste imidlertid muligheten til å redigere ned skjemaet. Dersom veileder kunne slette spørsmål som de og brukeren ikke vurderte som relevante, ville skjemaet dessuten bli kortere – selve det "fysiske" omfanget skremmer mange. Noen veiledere mener dessuten at det er behov for å utarbeide skjemaet på flere språk.

Hvilke effekter mener de ansatte i NAV at arbeidsevnevurderinger potensielt kan ha? I spørreundersøkelsene hadde vi satt opp en rekke utsagn om mulige effekter som arbeidsevnevurderinger kan ha på sikt, og ba lederne og veilederne i NAV-kontorene om å angi hvor enige/uenige de er i hver av dem. Veilederne er gjennomgående noe mer pessimistiske enn lederne – men begge gruppene ser en rekke positive effekter.

- 74 prosent av lederne og 54 prosent av veilederne er helt eller delvis enige i at arbeidsevnevurderinger på sikt vil sørge for at virkemidlene blir bedre tilpasset den enkelte brukers forutsetninger og behov (skreddersøm). Henholdsvis 6 og 11 prosent er helt eller delvis uenige.
- 73 prosent av lederne og 59 prosent av veilederne er helt eller delvis enige at arbeidsevnevurderinger på sikt vil sikre mer brukermedvirkning. Henholdsvis 4 og 12 prosent er helt eller delvis uenige.
- Det er også et flertall av både ledere og veiledere som er enige i at arbeidsevnevurderinger på sikt vil gi mer enhetlig praksis på tvers av NAV-kontorer, samt bedre kvaliteten på forvaltningsavgjørelser.

Vi stilte de samme spørsmålene også i 2010. Svarene er relativt like på de to tidspunktene. I den grad vi finner en tendens, er den at lederne og veilederne i 2011 er blitt noe mer pessimistiske med hensyn til hva arbeidsevnevurderinger kan bidra med. Det er ikke unaturlig at begeistringen er særlig stor i oppstarten. Vi vil derfor ikke trekke noen konklusjoner av denne forskjellen.

Årsaksfaktorer

Hva er årsakene til at NAV ikke har klart å få til en større endring i arbeidsmåter? Og hva er årsakene til at praksis og kvalitet varierer såpass mye, mellom kontorer så vel som mellom veiledere ved samme kontor?

Vi kan gruppere årsakene under tre overskrifter.

1. Bevissthet/forståelse, usikkerhet, kompetanse

Så langt er det ikke tilstrekkelig bevissthet om og forståelse av hensikten med arbeidsevnevurdering blant ledere og veiledere i NAV-kontorene. Enkelte veiledere har en oppfatning om at dette er nok en arbeidsoppgave som må kvitteres ut, og som øker arbeidsbyrden. Metoden blir ofte ikke sett i sammenheng med, eller brukt i, den videre oppfølgingen av brukerne. Mange er ikke bevisste på at metoden innebærer en endring, sammenliknet med ”hvordan vi alltid har gjort det”.

En større andel av veilederne og lederne formidler usikkerhet om hvordan en arbeidsevne-vurdering helst bør gjennomføres, hva som er god kvalitet i en arbeidsevnevurdering, og hva som er godt nok. En årsak er trolig at det meste av opplæringen ble gjennomført før metoden ble tatt i bruk, og på et tidspunkt hvor mange først måtte lære seg hvordan det skulle gjennomføres rent teknisk (i IT-systemet). Blant veiledere som har begynt å gjennomføre arbeidsevne-vurderinger på et senere tidspunkt, er det mange som har lært det ved selvstudium, og ved å spørre kollegaer ved behov.

Mange veiledere opplever at de mangler den kompetansen som kreves, særlig for å kunne inkludere arbeidsliv-/arbeidsmarked på en relevant måte. Imidlertid mener vi at det i like stor grad kan være snakk om manglende forståelse av hvordan dette kan gjøres på en relevant måte (med andre ord metodekompetanse).

Disse årsaksfaktorene får særlig konsekvenser for evnen til å vektlegge brukerens ressurser og muligheter framfor hindringer, og evnen til å anvende et relasjonelt perspektiv på arbeidsevne.

2. Nær kopling mellom arbeidsevnevurderinger og søknader om ytelser

Som nevnt blir en stor andel av arbeidsevnevurderingene gjennomført i forbindelse med søknad om arbeidsavklaringspenger (AAP). I mange veilederes og brukeres bevissthet er hovedformålet med metoden å gi et grunnlag for å gjøre vedtak om en ytelse. Dette bidrar til en vridning mot å legge stor vekt på helse/sykdom og hindringer. Mange brukere er redd for å være ”for friske” til å få en ytelse.

En annen konsekvens av den nære koplingen, er at veilederne ofte opplever tidspress i gjennomføringen av arbeidsevnevurderinger i forbindelse med behandling av søknader om AAP. En del veiledere ved case-kontorene viser til at kontoret skal gjøre ferdig sin del av

saksbehandlingen av AAP-søknader innen 5 uker.[2] De opplever derfor ofte at det er vanskelig å få tid til å involvere brukerne i den grad de burde.

Det er selvsagt svært viktig at brukere som har rett til en ytelse ikke blir stående uten inntekt på grunn av lang saksbehandlingstid. Dette tidspresset kan unngås dersom man klarer å komme tidligere inn med arbeidsevnevurderinger (egenvurderinger), men det krever at man kan finne rom til å vri praksis.

3. Ressurser i NAV-kontoret

Mange NAV-kontorer opplever en presset ressurssituasjon. I løpet av evalueringsperioden har det dessuten vært en nedbemanning i en del NAV-kontorer.

Å gjennomføre arbeidsevnevurderinger på en kvalitativt god måte krever tid. Selv om kvaliteten kan bedres på flere områder uten at det tar mer tid, er det ett viktig element – dialogen med brukerne – som vanskelig kan effektiviseres. En samtale bør være av en viss varighet hvis brukeren skal oppleve dialogen som god, og veileder skal kunne inkludere brukerens innspill i arbeidsevnevurderingen. En presset ressurssituasjon får altså særlig betydning for bruker-medvirkning.

I spørreundersøkelsen til veilederne stilte vi spørsmål om hvor lang tid de brukte til ulike deler av prosessen når de gjør en arbeidsevnevurdering. Blant de som hadde samtale med bruker i forbindelse med den siste arbeidsevnevurderingen, var det 21 prosent som brukte inntil 20 minutter på samtalen, inkludert forberedelser. 45 prosent brukte mellom 31 og 60 minutter, mens 14 prosent brukte over en time. Dersom man generelt skal bedre dialogen med bruker, mener vi at 20 minutter eller mindre er for kort tid. I tillegg er det altså en del veiledere som ikke hadde noen samtale. Med andre ord er det nødvendig å bruke mer tid enn i dag i gjennomsnitt, for å få til bedre brukermedvirkning. Vi har ikke grunnlag for å vurdere om man på den annen side kan bruke kortere tid på å skrive selve vurderingen.

En del veiledere og ledere formidler at bruken av arbeidsevnevurderinger potensielt kan gi innsparinger på sikt. Det kan skje dersom man oppnår målsettingene, for eksempel ved at NAVs innsats blir mer målrettet. Denne innsparingen kommer imidlertid først i ettertid, mens man i første omgang må investere tid.

Vi fikk en klar illustrasjon av hvordan ressurssituasjonen påvirker kvaliteten i arbeidsevne-vurderingene ved vårt andre besøk ved to av case-kontorene. De to kontorene hadde opplevd en vesentlig forverring i personalsituasjonen, og var dermed tvunget til å slakke av på kravene til praksis i arbeidsevnevurderinger – noe som særlig gjaldt gjennomføring av samtaler med brukerne.

I spørreundersøkelsen stilte vi spørsmål både til lederne og veilederne om hva de så som de viktigste hindringene for at kontoret skulle kunne gjennomføre arbeidsevnevurderinger ”i et tilstrekkelig volum og med god kvalitet” på ett års sikt. Det dominerende svaret var ”knappe personalressurser”.

Ressurssituasjonen i NAV-kontorene er dels et politisk spørsmål, dels et spørsmål om allokering av ressurser internt i NAV, noe vi ikke har grunnlag for å vurdere nærmere. Dersom man mener at det ikke er mulig å gjennomføre metoden på en god måte innenfor den gitte ressursrammen, er alternativet å redusere ambisjonene. Undersøkelsen gir imidlertid svært få tilbakemeldinger om at det er ønskelig.

Anbefalinger

Dersom målsettingene for arbeidsevnevurderinger skal oppfylles, er det behov for et kontinuerlig arbeid for å øke kvaliteten og få mer ensartet praksis i NAV-kontorene. Det kan

[2] Normert tid for saksbehandling i NAV-kontorene. Arbeids- og velferdsdirektoratet har lagt til grunn 5 uker som normert tid i kontorene for å oppfylle krav om at 75 prosent av AAP-sakene skal være ferdigbehandlet innen 2 måneder (sum av tid som benyttes i NAV-kontorene og forvaltningsenhetene).

skje på flere måter. På grunnlag av funnene i evalueringen ser vi tre viktige tiltak: Tydeliggjøring av kvalitetskriterier, kompetanseutvikling og kvalitetssikring.

Tydeliggjøring av kvalitetskriterier

Mange av våre informanter har etterlyst avklaringer om deler av metodikken, og vi ser et klart behov for å gå gjennom metodebeskrivelsene. Selv om det er understreket at metoden er fleksibel, synes metodebeskrivelsen å ta utgangspunkt i en situasjonen ved et gjennomsnittskontor og for noen hovedtyper brukere med typiske "løp". Intervjuene viser at mange tilfeller ikke oppleves som "typiske". En metodebeskrivelse kan imidlertid ikke favne alle varianter.

Det kan derfor være hensiktsmessig å utarbeide eksempler på hvordan man kan ha en god prosess og skrive en god vurdering i høyst ulike og utypiske tilfeller. For å sikre relevans bør det etableres et tett samarbeid mellom de ulike leddene i etaten i dette arbeidet.

I tillegg bør det understrekes noen *få* enkle kjøreregler. Dette bør være regler som er gyldige i alle tilfeller, det må med andre ord sjekkes ut at de faktisk kan fungere i praksis. Med bakgrunn i de svakhetene vi har funnet i gjennomføringen av arbeidsevnevurderinger, vil vi gi følgende eksempler på slike kjøreregler:

- Alltid dialog med brukeren i forbindelse med en arbeidsevnevurdering
- Alltid beskrive brukerens ressurser innenfor et tema der det beskrives begrensninger
- Forhold i arbeidsliv/arbeidsmarked skal inn
- Skrive til og ikke om brukeren
- Ikke bygge konklusjonen på fakta/vurderinger som ikke er dokumentert i ressursprofilen

Kompetanseutvikling

I dag foregår en del opplæring ved hjelp av kollega-veiledning. Dette er lite gunstig så lenge kollegaene har svært ulik praksis og forståelse av hvordan metoden skal brukes.

På nåværende tidspunkt – halvannet år etter at metoden for alvor ble tatt i bruk – mener vi at det vil være store gevinster å hente ved å organisere kompetanseutviklingstiltak med deltakelse av flere/alle veiledere ved et kontor – og gjerne samlinger med deltakelse fra flere kontorer, hvor man jobber konkret med arbeidsevnevurderinger. Også kontorledere/avdelingsledere bør delta på slike samlinger.

Flere av fylkene bistår allerede i dag med denne typen kompetanseutviklingstiltak, og de kontorene som nylig har hatt/deltatt i slike samlinger, har opplevd vesentlige endringer i forståelsen av metoden.

Kvalitetssikring

Fylkene driver også en god del kvalitetsarbeid. Blant de sju fylkene som case-kontorene våre tilhørte, var det flere som fulgte opp arbeidet med arbeidsevnevurderinger ved å ta stikkprøver og gi tilbakemelding til kontorene, og/eller å la kontorene selv gå gjennom et utvalg arbeidsevnevurderinger etter en angitt sjekkliste. De av kontorene som hadde erfaring med slike tiltak, mente det hadde en positiv effekt.

Det er få kontorer som har egne rutiner for kvalitetssikring utover det som gjelder de arbeidsevnevurderingene som lages i forbindelse med søknad om AAP. En del steder blir disse gjennomgått av en beslutter, men også de har ulik forståelse/praksis. Det er derfor god grunn til at kvalitetssikring skjer med bistand fra fylket.

1 Innledning

1.1 Bakgrunn

I februar 2010 ble arbeidsevnevurdering innført som en lovpålagt oppfølgingsmetodikk i NAV. Arbeidsevnevurdering er del av et nytt oppfølgingsregime for brukere som har behov for bistand rettet mot arbeid, og kan ses som et kjerneelement i NAV-reformen.

Modellen kan i hovedtrekk beskrives slik: Brukere som presenterer et ønske overfor NAV om bistand rettet mot arbeid eller aktivitet, skal få en innledende behovsvurdering. Denne skal være enkel, og kan gjerne gjennomføres i løpet av en første samtale. I behovsvurderingen vil det skje en første seleksjon av de som har behov for en grundigere arbeidsevnevurdering.

Arbeidsevnevurderingen skal gi en vurdering av personens samlede ressurser og hindringer sett i relasjon til krav og forventninger i arbeids- og hverdagsliv. Den skal bygge på brukerens egenvurdering, en ressursprofil som utarbeides av NAV i samhandling med brukeren, samt selve arbeidsevnevurderingen som er en helhetsvurdering basert på den samlede informasjonen om så vel brukerne som arbeidsmarkedet.

Arbeidsevnevurderingen har tre hovedfunksjoner i NAV: Den skal være grunnlag for å utarbeide en aktivitetsplan for brukeren, gi grunnlag for å avdekke behov for arbeidsrettede tiltak og ha en funksjon i vurderingen av inngangsvilkårene for inntektssikringsordninger.

Arbeids- og velferdsdirektoratet har bestilt en følgeevaluering av implementering av ny metodikk og nye arbeidsmåter i NAV-kontorene. Dette er sluttrapport fra evalueringen.

1.2 Problemstillinger

Vårt oppdrag har vært å belyse om bruken av arbeidsevnevurderinger i NAV bidrar til

- Effektive og brukerrettede oppfølgingsløp
- At forvaltningsavgjørelser kvalitetssikres
- Mer treffsikker virkemiddelbruk

Evalueringen har hovedvekt på hvordan NAVs ledere og ansatte forstår og anvender metodikken, og hvordan brukerne opplever den, sett i forhold til ambisjonene. Vi har identifisert utfordringer og forbedringsområder, og vurdert hvilke faktorer/kjennetegn ved metodikken eller bruken av metodikken som i større eller mindre grad bidrar til måloppnåelse.

Evalueringen har foregått i tre faser, og i hver fase har vi lagt ulik vekt på temaene i evalueringen:

- Våren 2010: Arbeidsevnevurdering hadde vært en obligatorisk del av oppfølgingsløpet i kort tid, og vi konsentrerte evalueringen om å belyse lederforankring, aktiviteter og strategi i forbindelse med oppstarten/implementeringen av metoden, samt forventninger om virkninger og utfordringer blant veiledere og ledere.
- Høsten 2010: Vi la vekt på å belyse hvordan veilederne og lederne i NAV brukte og opplevde ulike sider ved metoden; Arbeidsflyten og arbeidsdelingen i kontoret, bruken av egenvurderinger og involvering av brukerne, form og innhold i vurderingene, kompetanse og kvalitet, samt forventninger og utfordringer.
- Våren 2011: I den siste fasen har vi sett på status og utvikling innenfor alle de tidligere belyste temaene. Vi har lagt særlig vekt på utfordringer som ble identifisert i de foregående fasene – det gjelder kvalitet både i arbeidsprosessene og innholdet i arbeidsevnevurderingene.

Vi har tidligere levert to delrapporter til NAV, der resultatene fra fase 1 og 2 ble rapportert, og vi pekte på noen forbedringsområder. I denne sluttrapporten oppsummerer vi de viktigste funnene i alle de tre fasene, og trekker konklusjoner når det gjelder de overordnede problemstillingene.

1.3 Om arbeidsevnevurdering som metode

Vi beskriver her utformingen av arbeidsevnevurdering i NAV, og gjør rede for den funksjonen metodikken har i oppfølgingsmodellen som gjelder brukere med behov for bistand knyttet til arbeid/aktivitet. Framstillingen er basert på skriftlig informasjon og intervjuer av sentrale informanter, og beskriver arbeidsevnevurdering som metodikk (ikke praksis).

Implementering av arbeidsevnevurdering er et kjerneelement i NAV-reformen, og må ses i lys av oppfølgingsregimet generelt, rettigheter knyttet til vurdering av bistandsbehov som kom med endringer i "NAV-loven" 1. februar 2010, samt innføring av Arbeidsavklaringspenger (AAP) 1. mars 2010. Arbeidsevnevurderinger i NAV ble imidlertid tatt i bruk gradvis fra 2008.

1.3.1 Brukeres rett til å få vurdert sitt bistandsbehov

1. februar 2010 trådte det i kraft en viktig endring i den såkalte NAV-loven (Lov om arbeids- og velferdsforvaltningen). Brukeres rett til å få vurdert sitt bistandsbehov (og eventuelt rett til arbeidsevnevurdering) ble nedfelt i paragraf 14a. Her heter det blant annet:

"Alle som henvender seg til 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. Brukeren skal få en skriftlig vurdering av:

a) sine muligheter for å komme i arbeid
b) hva slags arbeid som skal være målet
c) behovet for bistand for å komme i arbeid
d) om, og eventuelt hvor mye, arbeidsevnen er nedsatt
e) hvilken type bistand som kan være aktuell for brukeren"

Vurderingen av brukerens bistandsbehov kan resultere i ett av fire mulige vedtak:

- *Standardinnsats*: Brukere som forventes å kunne nå målet om arbeid i løpet av relativt kort tid og hovedsakelig gjennom egenaktivitet, blir tilbudt NAVs generelle tjenester som formidlingsbistand, veiledning i yrkesvalg, bistand til jobbsøking, informasjonsmøter og selvbetjeningstjenester.
- *Situasjonsbestemt innsats*: Brukere som har vansker med å skaffe eller beholde arbeid pga en mismatch mellom kvalifikasjoner/erfaring og arbeidslivets krav, kan for eksempel tilbys kvalifisering, norskopplæring eller lignende aktiviteter/tiltak av relativt kort varighet.
- *Spesielt tilpasset innsats*: Brukere som etter en arbeidsevnevurdering har fått fastslått at arbeidsevnen er nedsatt, vil få en mer tilpasset bistand, også i samarbeid med andre (for eksempel medisinsk behandling).
- *Varig tilpasset innsats*: Brukere som etter en arbeidsevnevurdering har fått fastslått at arbeidsevnen er varig nedsatt, vil få bistand som kan omfatte varige aktiviteter og tjenester. Brukerne vil ofte ha rett til uførepensjon, men ikke nødvendigvis.

Oppfølgingsvedtaket skal være relatert til brukerens hovedmål, som kan være ett av de tre;

- beholde arbeid
- skaffe arbeid

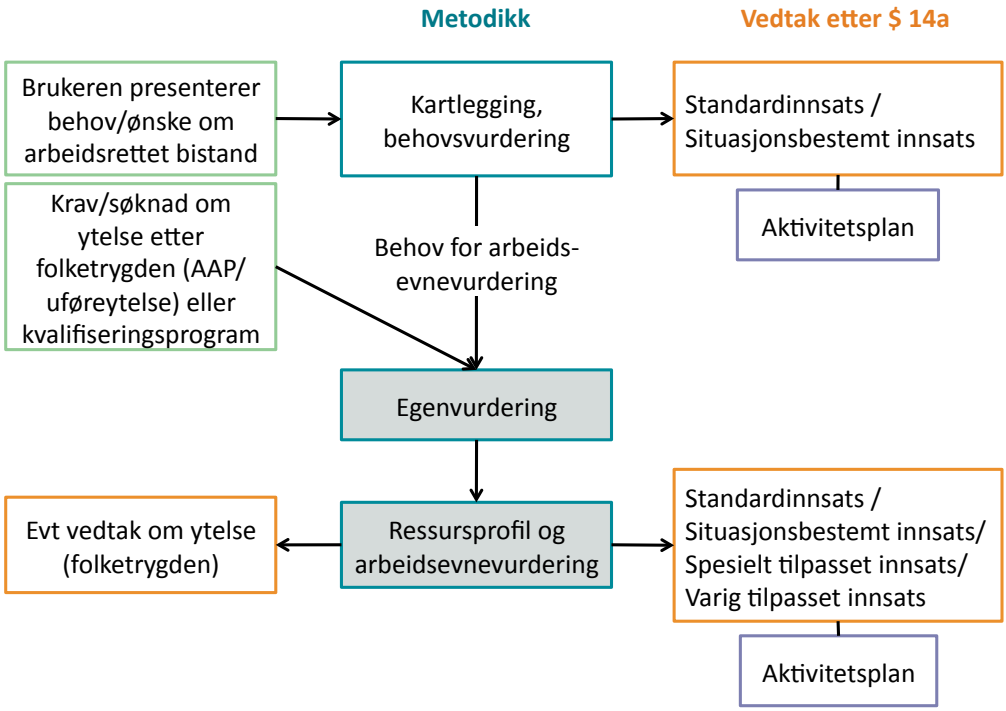
- øke deltakelse

Modellen innebærer at det som regel er tilstrekkelig med en behovsvurdering for å fatte vedtak om *standard* innsats eller *situasjonsbestemt* innsats, mens det alltid skal gjennomføres en arbeidsevnevurdering for å kunne fatte vedtak om *spesielt tilpasset* eller *varig tilpasset* innsats.

1.3.2 Oppfølgingsmodellen

Vi illustrerer oppfølgingsmodellen i Figur 1.1. Brukere som presenterer sitt bistandsbehov/ønske for NAV skal først få en enkel behovsvurdering. Denne kan eventuelt konkludere med at en arbeidsevnevurdering skal gjennomføres. Arbeidsevnevurderingen består av en egenvurdering, samt utarbeidelse av en ressursprofil og selve arbeidsevnevurderingen (konklusjonen). Vurderingen skal være grunnlaget for å utarbeide en aktivitetsplan – en operasjonalisering/konkretisering av aktuell bistand.

Figur 1.1 *Arbeidsevnevurdering som element i oppfølgingsmodellen, og grunnlag for vedtak*



Arbeidsevnevurdering er altså ett element i en oppfølgingsmodell som inkluderer følgende elementer:[3]

- Bestilling (brukeren presenterer sitt behov/ønske)
- Kartlegging og behovsvurdering
- Egenvurdering
- Ressursprofil og arbeidsevnevurdering
- Aktivitetsplan

Vi beskriver her kort hvert av elementene i oppfølgingsmodellen.

[3] I tillegg kommer gjennomføring og evaluering som egne definerte oppfølgingsområder.

Bestilling

Det første trinnet i oppfølgingsmodellen er altså brukerens "bestilling". Bestilling innebærer at brukeren presenterer sitt behov og sine forventninger, for at NAV skal kunne iverksette de riktige tjenestene. Dette kan skje ved en henvendelse til NAV-kontoret (oppmøte eller på annen måte), registrering som arbeidssøker på nav.no, eller ved sykmelding (NAV mottar sykmeldingsblankett).

De fleste arbeidssøkere registrerer seg selv på nav.no, enten hjemme eller på en publikums-PC ved NAV-kontorene. Disse blir "sluset" til veileder som en oppgave i systemet (Arena). Andre møter opp ved NAV-kontoret og registreres direkte i Arena av veileder.

Bestillingen skal dokumenteres med brukers hovedmål for videre bistand; skaffe arbeid, beholde arbeid, eller øke deltakelse. Det konkrete innholdet i den videre oppfølgingen og utformingen av bistand vil variere med dette hovedmålet.

Kartlegging og behovsvurdering

Den første kartleggingen skal sikre at brukere som kun har behov for enklere eller mer kortvarig bistand ikke kanaliseres inn i et omfattende bistandsløp. Behovsvurderingen kan resultere i et vedtak om *standard* eller *situasjonsbestemt* innsats, eller man kan identifisere brukere som kan ha behov for en mer omfattende vurdering av sin arbeidsevne og bistandsbehov, og dermed vil få tilbud om en *arbeidsevnevurdering.*

Kartleggingen består av registrering og oppdatering av opplysninger knyttet til personalia, CV og kompetanse, arbeidsforhold, helse, eventuelle krav om ytelser. Behovsvurderingen bygger på opplysningene som framkommer av registreringen og eventuelt annen tilgjengelig informasjon. Behovsvurderingen kan gjøres på telefon, i publikumsmottaket, eller i en veiledningssamtale. Ved behov skal NAV tilby eksterne kartleggingstjenester, som for eksempel realkompetansevurdering, språktester, avklaringstilbud/tiltak.

For sykmeldte med en arbeidsgiver er det et eget oppfølgingsløp. Arbeidsgiver har et viktig ansvar i forbindelse med oppfølging av og tilrettelegging for den sykmeldte, og NAV skal følge opp at aktiviteter og tiltak på arbeidsplassen gjennomføres. Som hovedregel skal den sykmeldte først ha et oppfølgingsvedtak når det blir vurdert at brukeren har behov for mer aktiv oppfølging fra NAV. Dette vil oftest være aktuelt etter at mulighetene for tilrettelegging på arbeidsplassen er uttømt.

Sykmeldte *uten* arbeidsgiver skal ha oppfølgingsvedtak og vurderes etter samme metodikk som andre brukere uten arbeidsforhold. I noen saker vil det være aktuelt å gjøre en behovsvurdering på grunnlag av mottatt informasjon fra arbeidsgiver, lege eller den sykmeldte selv, uavhengig av de lovfestede milepælene i sykefraværsoppfølgingen.

Kartleggingen vil ha ulik innretning avhengig av brukerens hovedmål.

- For brukere med hovedmål å *beholde arbeid* skal kartleggingen i første omgang rettes mot arbeidsoppgaver, krav og muligheter på arbeidsplassen.
- For brukere med hovedmål å *skaffe arbeid* skal kartleggingen rettes mot situasjonen på arbeidsmarkedet og kravene i arbeidslivet innenfor den bransjen/yrkesretningen bruker orienterer seg mot.
- For brukere med mål å *øke deltakelsen* skal kartleggingen rettes mot brukers ressurser og forutsetninger for deltakelse, samt forventninger fra omgivelsene.

De brukerne som har besvart spørsmålene på nav.no og bare har behov for *standardinnsats*, kan få oppfølgingsvedtaket tilsendt uten samtale med veileder. Dersom brukeren har oppgitt at det er noe som gjør det vanskelig å komme i arbeid/beholde arbeid eller ønsker å snakke med en veileder, skal veileder avklare hva som ligger til grunn for brukers svar. Hvis det ikke er helsemessige eller sosiale faktorer som skaper usikkerhet rundt hvor mye eller hva slags arbeidsoppgaver bruker kan utføre, kan det være grunn til å anta at brukers bistandsbehov er

situasjonsbestemt, det vil si et behov for kompetansepåfyll eller liknende som kan møtes gjennom tiltak og virkemidler av kortere varighet.

Arbeidsevnevurdering

Arbeidsevnevurdering skal gjennomføres dersom utfallet av behovsvurderingen gir grunn til å anta at standardinnsats eller situasjonsbestemt innsats ikke er tilstrekkelig for å komme i jobb, og skal som et minimum tilbys dersom gapet mellom brukers nåsituasjon og ønsket deltakelse i arbeidslivet skyldes usikkerhet knyttet til brukers muligheter til å realisere sitt mål om arbeid/aktivitet.

Det skal dessuten alltid gjennomføres en arbeidsevnevurdering dersom brukeren framsetter et krav om kvalifiseringsprogram (KVP), arbeidsavklaringspenger (AAP) eller uføreytelser (eller dersom en av disse ytelsene anses som aktuelle). Det skal ikke gjennomføres arbeidsevnevurdering dersom brukeren er forhindret fra å delta på grunn av alvorlig sykdom, institusjonsopphold eller liknende.

I Retningslinjer for oppfølgingsvedtak i NAV heter det videre at arbeidsevnevurderingen skal revideres når det foreligger endringer som kan ha konsekvenser for brukers muligheter til å skaffe seg eller beholde arbeid, eller endringer som kan påvirke gjennomføringen av planen eller avtalte aktiviteter.

Vi beskriver innholdet i arbeidsevnevurderingen nærmere i delkapitlene 1.3.4 og 1.3.5.

Aktivitetsplan

For alle som har fått vedtak om situasjonsbestemt innsats og spesielt tilpasset innsats skal det utarbeides en aktivitetsplan. En slik plan kan også lages for brukere med andre innsatsbehov dersom det er ønskelig. Aktivitetsplanen skal operasjonalisere målene og virkemidlene som følger av oppfølgingsvedtaket etter §14a. Planen skal signeres av bruker og av NAV og er en gjensidig forpliktende avtale som også brukes for å systematisere arbeidet mot målet.

Målet vil ofte beskrives med et yrke eller yrkesgruppe, men det kan også være et første mål om for eksempel være å bedre helsen, øke arbeidsevnen el.l. Virkemidlene skal beskrives helt konkret, med tiltakstype, tidspunkt, lokalisering, ansvar for iverksetting mv. Det skal også være en begrunnelse for målet og valget av virkemidler, som viser til arbeidsevne-/behovsvurderingen.

1.3.3 Verktøy for å vurdere arbeidsevne

Vurderinger av arbeidsevne kan ta ulike former

Ulike metoder for avklaring av brukeres ressurser og bistandsbehov er tatt i bruk i flere land de siste årene. SOU 2008:66[4] gir en gjennomgang av flere slike modeller.

I *Danmark* har *arbejdsevnemetoden* blitt brukt i flere år i vurderingen av ulike inntektssikrings-ordninger som yrkesrettet rehabilitering og uførepensjon, samt fleksjobb (tidsubestemt lønnstilskudd), og metoden kan også brukes i vurderingen av sykepenger. Det skal utarbeides en ressursprofil der 12 faktorer skal vurderes: Utdanning, arbeidserfaring, interesser, sosial kompetanse, omstillingsevne, læringsevne, arbeidsønsker, prestasjonsforventninger, arbeidsidentitet, bolig og økonomi, sosialt nettverk og helse. Faktorene kan i ulik grad være relevante for den enkelte bruker, og veilederne (i kommunen) skal fokusere på de som har betydning for brukerens arbeidsevne.[5]

I SOU-en heter det at modellen utmerker seg ved den nære samhandlingen mellom veileder og bruker, at ressursprofilen skal være resultatet av en dialog. Erfaringen er også at beslutningene i

---

[4] *Arbetsförmåga? En översikt av bedömningsmetoder i Sverige och andre länder*. SOU 2008:66

[5] Metoden er beskrevet i detalj i Socialministeriet: *Arbejdsevnemetode*, 2001

mindre grad enn tidligere blir påklaget. Imidlertid viser det seg at helsemessige begrensninger i praksis blir vektlagt mer enn ambisjonen tilsier.

I *Storbritannia* har det siden 1995 blitt benyttet et verktøy som kalle *Personal Capability Assessment* (PCA) for å avgjøre retten til uførepensjon. Metoden inneholder et omfattende skjema med spørsmål som skal gi en sammenfatning av fysisk og mental funksjonsevne, og resultatet oppsummeres av en poengsum. Skjemaet fylles dels ut av søkeren selv, dels i dialog med en trygdelege. Metodikken legger imidlertid i liten grad til rette for å vurdere arbeidsevne og muligheter. For å endre fokus i denne retningen, ble det i 2008 innført en revidert versjon – *Work Capability Assessment* (WCA).

Også i *Nederland* benyttes en standardisert kartleggingsmetodikk i vurderingen av uførepensjon. Her er det en trygdelege som vurderer hvordan en søkers sykdom påvirker arbeidsevnen. Følgende faktorer skal vurderes: Mentale funksjoner, sosiale funksjoner, tilpasning til fysiske krav i omgivelsene, dynamiske og statiske fysiske funksjoner, samt arbeidstider. Hver faktor er delt inn i en rekke funksjoner, hvor det blir satt poeng. På dette grunnlag blir det laget en liste (mekanisk) over arbeidsmuligheter for personen, og beregnet en *inntektsevne*.

I *Sverige* benyttes *SASSAM* (Strukturerad Arbetsmetodik för Sjukfallsutredning och SAMordnad rehabilitering) av trygdeetaten (Försäkringskassan) for å vurdere rett til sykepenger og rehabilitering. Metoden brukes dels forvaltningsmessig i forbindelse med ytelsene, og for å velge/planlegge hensiktsmessige tiltak. Metoden ble innført i 2004, men Försäkringskassan konkluderte i en evaluering i 2007 med at kartleggingen ennå ikke forelå i en majoritet av de tilfellene det skulle skje.

I sluttrapporten fra arbeidsgruppa som utarbeidet rammeverket for arbeidsevnevurderinger i NAV, heter det at den svenske metoden innebærer at både ressurser og hindre hos individet og omgivelsene skal kartlegges og analyseres, og det poengteres at den enkeltes medvirkning i kartleggingen er viktig. Imidlertid slås det fast i SOU 2008:66 at metoden innebærer vesentlig mindre deltakelse fra brukeren enn det som er tilfellet i Danmark (og som det er lagt opp til i Norge). De vurderer også at metodikken er vesentlig mindre strukturert enn det som er vanlig i andre land.

Former for arbeidsevnevurdering som er brukt i Norge

Det er også tidligere benyttet standardiserte kartleggingsverktøy i så vel Aetat som trygdeetaten og sosialtjenesten.

I Aetat ble det i 2004 innført en metode for arbeidsevnevurdering til bruk i vurderingen av hvorvidt en bruker oppfylte kravene til yrkesrettet attføring. Metoden ble implementert i forbindelse med at ansvaret for å vurdere de medisinske vilkårene for attføring ble overført fra trygdeetaten til Aetat.

Metoden besto av utarbeidelse av et faktagrunnlag, en sammenstilling av faktagrunnlaget, og en konkluderende arbeidsevnevurdering. Faktagrunnlaget skulle bestå av en kartlegging av individuelle faktorer og forhold på arbeidsmarkedet. Blant de individuelle faktorene var helse, utdanning, yrkeserfaring, alder, evner og ferdigheter, interesser og ønsker, lese- og skrivevansker, samt "andre forhold". Arbeidsmulighetene skulle framkomme gjennom en egenvurdering og i veiledningssamtale.

Saksbehandlerne i Aetat skulle sortere de ulike faktorene i individuelle forhold som øker mulighetene for arbeid, individuelle forhold som reduseres mulighetene for arbeid, samt arbeidsmarkedets krav og forventninger. De tre kategoriene skulle så settes opp mot hverandre for å konkretisere arbeidsmulighetene.

Econ Pöyry evaluerte metoden i forbindelse med at det skulle utvikles en ensartet metodikk for den nye arbeids- og velferdsetaten.[6] Evalueringen konkluderte med at metoden ble ansett som et

[6] Econ-rapport 2006-095: *Arbeidsevnevurdering i Aetat*

verktøy som kunne være nyttig overfor mange grupper brukere, og til flere formål enn å vurdere kriteriene for attføring, men også at metoden på det tidspunktet ble benyttet ulikt forskjellige steder i etaten. Bant annet ble det lagt ulik vekt på kommunikasjon med brukerne. I undersøkelsen formidlet saksbehandlerne at de mente at metoden ga en mer systematisk kartlegging av brukernes muligheter og begrensninger enn før, at metoden var nyttig både for å gjøre vedtak om attføring og å velge/planlegge tiltak samt utarbeide handlingsplan. De opplevde dessuten at metoden gjorde det lettere for andre saksbehandlere å sette seg inn i en sak. Mange mente at metoden kunne være nyttig for flere brukergrupper, men de så noen forbedringsområder, blant annet nevnte en del av dem at det var behov for spørsmål om sosiale forhold.

KIS (*Kartlegging i sosialtjenesten*) er et annet arbeidsevnevurderingsverktøy som ble utviklet av Sosial- og Helsedirektoratet til bruk i de kommunale sosialtjenester. Kartleggingsverktøyet skulle brukes til avklaring av arbeidsevne hos brukere av sosialtjenestens førstelinje, først og fremst personer som har sosialhjelp som hovedinntektskilde. Målsettingene var å styrke brukerens forutsetninger for å vurdere egen arbeidsevne, myndiggjøre brukeren gjennom aktiv brukermedvirkning, tydeliggjøre sosialtjenestens rolle og ansvarsområder, samt styrke samordning og koordinering av innsatsen overfor brukerne.

Verktøyet besto av et skjema for egenkartlegging og et dataverktøy hvor informasjonen fra egenkartleggingen skulle registreres, og som gir en rapport på individnivå – en egenprofil. Egenkartleggingsskjemaet inneholdt spørsmål om status ift inntekt/arbeid, familie/bosituasjon, nettverk, kontakt med offentlige instanser, utdanning og kvalifikasjoner, arbeidserfaring, tiltaksdeltakelse, interesser, helse, samt en vurdering av egne utfordringer og muligheter i forhold til arbeid og arbeidsønsker.

I forbindelse med Inkluderende Arbeidsliv, og trygdeetatens overtakelse av ansvaret for bedriftsintern attføring, ble begrepet *funksjonsvurdering* tatt i bruk av trygdeetaten. Funksjonsvurdering betyr i denne sammenheng en vurdering av sykemeldte ansattes muligheter for (eventuell tilrettelagt) arbeid i samme bedrift. Vurderingen skulle ta utgangspunkt i hva arbeidstakeren kan og ikke kan utføre av arbeidsoppgaver.

Begrepet funksjonsvurdering ble innført i skjemaet for legenes sykemelding (dokumentasjon av arbeidsuførhet), og brukes både om legenes medisinske vurdering ift. de aktuelle arbeidsoppgavene, og om den vurderingen som skal skje i dialog mellom ansatt og nærmeste leder.

Arbeidsevnevurdering i NAV

En arbeidsgruppe i regi av Arbeids- og velferdsdirektoratet, og med deltakelse fra Sosial- og helsedirektoratet og (den gang) NAV drift og utvikling, avga i november 2007 en sluttrapport fra arbeidet med å utvikle et rammeverk for arbeidsevnevurderinger i NAV.

1.3.4 Arbeidsevnevurdering i NAV – prinsipper og mål

Den metoden som nå er innført i NAV bygger på tre sentrale prinsipper eller overordnede ideer:

- Et relasjonelt perspektiv på arbeidsevne
- Fokus på muligheter framfor begrensninger
- Reell brukermedvirkning

Metoden viderefører en rekke elementer fra de metodene som tidligere er benyttet i Norge, og er ikke ulik den danske modellen. Imidlertid heter det i sluttrapporten fra arbeidsgruppa at ressursprofilen i NAV bør ha et noe annet fokus enn den svenske og danske. Dette fordi brukergruppene i NAV er bredere sammensatt, og fordi man ser et behov for å tydeliggjøre det relasjonelle aspektet ved arbeidsevne. Vi anser at metodikken i utgangspunktet er mer ambisiøs

enn de fleste andre modeller både med hensyn til brukermedvirkning, fokus på muligheter framfor begrensninger, og vurdering av omgivelsenes krav og forventninger.

Tanken er at en persons forutsetninger ikke er bestemmende for vedkommendes muligheter generelt, men kan være det spesifikt i forhold til ulike livsområder/typer arbeid mv. I "Retningslinjer for oppfølgingsvedtak i NAV" heter det om arbeidsevne:

"Med arbeidsevne menes den enkeltes evne til å møte de krav som stilles i utførelsen av et arbeid eller deltakelse i dagliglivet. Enkelt uttrykt beskrives arbeidsevne som brukerens nåværende avstand til målet om arbeid eller deltakelse. Med andre ord legges det her til grunn at arbeidsevnen er et resultat av relasjonen mellom den enkeltes ressurser og begrensninger på den ene siden og omgivelsenes krav og forventninger på den andre siden. I vurderingen av arbeidsevnen må det derfor tas hensyn til hva brukeren kan og hva brukeren ikke kan, hvilke ressurser han/hun har (eks. kompetanse, helse og arbeidskapasitet), og forhold i miljøet som kan sette bremser for, eller fremme deltakelse i arbeidslivet. Slike hindre kan være alt fra oppgaver som ikke matcher personens kunnskapsnivå; krav til tempo i utføring av arbeidsoppgaver eller redusert tilgjengelighet til tjenester, fasiliteter eller bygninger. Samtidig må det vurderes hvilke tilpasninger og virkemidler som kan bidra til å endre kravene fra omgivelsene."

Forventningene til bruk av arbeidsevnevurderinger i NAV er høye. I ulike dokumenter heter det for eksempel at metodikken skal

- Sikre en mer målrettet, arbeidsrettet og individuelt tilrettelagt bistand til den enkelte.
- Gi felles fagliglighet, systematikk og profesjonalitet i avklarings- og oppfølgingsarbeidet, og samtidig i større grad åpne for lokalt handlingsrom og skreddersøm
- Sikre framdrift, tydelighet, og forutsigbarhet for alle involverte, samt skape et tillitsforhold mellom bruker og forvaltningen
- Sikre at individplanene svarer på de utfordringene som avdekkes gjennom arbeidsevnevurderingen
- Raskest mulig iverksetting av aktive tiltak
- Legge til rette for internt og ekstern samarbeid
- Bidra til organisatorisk integrasjon i de nye NAV-kontorene
- Bidra til å gi forvaltningen et trygt faglig ståsted, trygg kompetanse og et faglig grunnlag for systematisk skjønnsutøvelse, og dermed kvalitetssikre forvaltningsavgjørelser og fremme likebehandling og rettssikkerhet gjennom et enhetlig, transparent og etterprøvbart opplegg.
- Gi større fokus på funksjon, arbeidsevne og muligheter, mindre på sykdom og begrensninger
- Sikre reell brukermedvirkning og bidra til selvinnsikt i ressurser og barrierer, for å styrke mestring og kontroll over eget liv (myndiggjøring)

1.3.5 Elementer i arbeidsevnevurdering i NAV

Vi beskriver her kort innholdet i og gjennomføringen av selve arbeidsevnevurderingsmetoden. Den består av en egenvurdering, en ressursprofil og en konkluderende, samlet vurdering.

Egenvurdering

Egenvurdering er obligatorisk for alle brukere som skal ha arbeidsevnevurdering, hvor målet er å skaffe eller beholde arbeid, men kan også benyttes for andre som kan ha nytte av det i forbindelse med aktivitetsplanlegging e.l. Egenvurderingen skal ikke benyttes dersom NAV er usikker på hensikten, og brukere som ikke ønsker å fylle ut skjemaet skal likevel ha en arbeidsevnevurdering.

Egenvurderingen er ment som en metodisk tilnærming for å *sikre egendeltakelse og engasjement* hos brukeren i hele oppfølgingsprosessen. Det blir sett som brukerens redskap for refleksjon rundt og vurdering av egne muligheter i forhold til sitt eget mål om arbeid eller aktivitet. Egenvurderingen er altså ment å styrke brukers forutsetninger for å vurdere egen arbeidsevne, og sikre brukermedvirkning i prosessen rundt arbeidsevnevurderingen. Veileder skal tilby informasjon, veiledning, og ved behov bistand til å fylle ut skjemaet.

Det er utarbeidet et eget skjema for egenvurdering, men skjemaet skal alltid presenteres for bruker gjennom en samtale med NAV om hensikten. Veileder skal bli enig med bruker om hvilke felt/spørsmål som er relevante for ham/henne å jobbe med.

Skjemaet inneholder følgende temaer med en del underspørsmål og hjelpespørsmål

- Mål
- Individforhold:
  - Arbeidserfaring/praksis
  - Utdanning/kompetanse/ferdigheter
  - Interesser/fritid
  - Personlige muligheter og utfordringer
  - Sosiale og materielle forhold
  - Helse
- Brukerens vurdering av egne muligheter (sett i relasjon til målet).

I veilederen til NAV-ansatte blir det slått fast at egenvurderingen bør arkiveres i brukers mappe, for bruk ved evt. nye arbeidsevnevurderinger. Dersom veileder registrerer egenvurderingen i Arena, skal brukers egne formuleringer benyttes. Det er ikke ønskelig at veileder tolker/omformulerer/presiserer eller gjør et utvalg av brukerens egne formuleringer på skjemaet. Det er brukers vurderinger skal registreres i egenvurderingen; veilederes vurderinger skal registreres i *ressursprofilen*.

I desember 2010 ble egenvurderingsskjemaet tilgjengelig for brukerne på nav.no, i forbindelse med innføringen av elektronisk dokumenthåndtering i NAV.

Ressursprofil

Ressursprofilen er NAVs systematiske framstilling av brukerens ressurser og hindringer, der fakta og vurderinger skal veies mot hverandre, og ses i forhold til brukerens mål. Den skal sikre at arbeidsevnevurderingen gir et helhetlig bilde av relevante forhold knyttet til personens arbeidsevne. Den relasjonelle tilnærmingen innebærer at brukers ressurser og hindringer skal vurderes i forhold til relevante omgivelsesforhold. I tillegg til de seks individforholdene som inngår i egenvurderingen, består ressursprofilen derfor av to omgivelsesforhold: Arbeidslivsforhold og dagliglivsforhold.

Veileder i NAV skal vurdere hvilke av de to omgivelsesforholdene og hvilke av de seks individforholdene som er relevante. Det vil sjelden være aktuelt å vurdere alle. Det heter at NAV skal ha *tilstrekkelig* og *relevant* informasjon for å vurdere den enkeltes arbeidsevne. For hvert av de forholdene som benyttes, skal veileder beskrive fakta som belyser ressurser og begrensninger, inkludert relevant informasjon fra brukers egenvurdering (med kilder), samt NAVs vurdering. Følgende forhold blir påpekt som relevante for de fleste brukeres forutsetninger og muligheter for inntektsgivende arbeid, og skal *alltid* vurderes:

- Omgivelsesforholdet; Arbeidslivsforhold
- Individforholdene; Arbeidserfaring/praksis og utdanning/kompetanse/ferdigheter
- I forbindelse med søknad om AAP eller uførepensjon: Helse

Hvilke *arbeidslivsforhold* som er relevante vil avhenge av brukerens hovedmål. Dersom det er å *beholde* arbeid, er det kravene, forventningene og mulighetene hos egen arbeidsgiver som er

sentrale. Det kan derfor være aktuelt å kartlegge forhold på arbeidsplassen og tilretteleggingsmuligheter. For brukere som har som hovedmål å *skaffe* arbeid, må man avklare muligheter, krav og forventninger i arbeidsmarkedet, særlig innen de yrkene brukeren er kvalifisert for. Det kan være krav og forventninger til for eksempel kompetanse, arbeidskapasitet, personlige egenskaper og ferdigheter, sosiale ferdigheter mv.

Hvilke *dagliglivsforhold* som er aktuelle vil variere fra bruker til bruker. Det kan for eksempel være aktuelt å vurdere økonomisk situasjon og boforhold, familieforhold og eventuelt omsorgsansvar, brukers sosiale nettverk, mv.

I de tilfellene det vurderes om brukeren har rett til arbeidsavklaringspenger eller uførepensjon, vil individforholdet *helse* være sentralt, og det skal foreligge dokumentasjon fra lege, som både skal inneholde en beskrivelse av symptomer, og en vurdering av prognosen mot arbeid.

Konklusjonen – Arbeidsevnevurderingen

Selve arbeidsevnevurderingen skal gjennomføres i NAV, men prosessen skal altså gjennomføres i nær dialog med brukeren, og eventuelt med innspill fra eksterne kartlegginger.

Den konkluderende arbeidsevnevurderingen er en helhetsvurdering av brukers samlede ressurser og hindringer sett i relasjon til krav, forventninger og muligheter i omgivelsene (arbeidsliv og dagligliv). Vektingen av forholdene som framkommer i ressursprofilen gir grunnlag for å kunne vurdere brukers arbeidsevne.

Arbeidsevnevurderingen er altså et resultat av en sammenfatning av ressursprofilen:

- Hvert av de relevante individ- og omgivelsesforholdene beskrives med *fakta*.
- For hvert av de relevante forholdene vurderes *konsekvensen* for brukerens ressurser og hindringer.
- Når alle *relevante* forhold er vurdert, sammenstilles disse i en helhetlig vurdering av brukerens ressurser og hindringer.

Arbeidsevnevurderingen skal sendes/utleveres til bruker.

2 Metoder i evalueringen

Siden det er mange typer faktorer som skal belyses i evalueringen, og flere aktører er involvert, har vi benyttet en rekke datakilder, både kvalitative og kvantitative. Vi har samlet inn kvantitative landsdekkende data i form av spørreundersøkelser og statistikk, og kvalitative data i/knyttet til utvalgte NAV-kontorer (case).

De to typene data har ulike fordeler. Casestudier, som er et intensivt opplegg, gir fordeler når det gjelder å få dybdekunnskap, analysere helhetsperspektivet, og vurdere komplekse sammenhenger/prosesser i det enkelte case og årsaksforhold der det er aktuelt. Spørreundersøkelsene gir både grunnlag for å identifisere temaer som vi har studert nærmere i casene, og informasjon som forteller noe om hvor representative funn fra casene er. Informasjon fra casene har på sin side gitt innspill til spørsmål som ble stilt i spørreundersøkelsene.

Vi har videre samlet inn samme type data på flere tidspunkter, for å følge implementeringen over tid. Tabell 2.1 viser en oversikt over datakildene som ble benyttet i hver fase. Vi beskriver hver av dem nærmere i dette kapitlet.

Tabell 2.1 Datakilder i evalueringen

	Fase 1: Vår 2010	Fase 2: Høst 2010	Fase 3: Vår 2011
Informasjon fra NAV sentralt			
Dokumentstudie	X		X
Intervjuer med sentrale informanter	X		
Statistikk	X	X	X
Informasjon fra NAVs brukerundersøkelse			X
Casestudie			
Telefonintervjuer av ledere	X		
Personlig intervjuer av veiledere og ledere		X	X
Telefonintervjuer av brukere		X	X
Intervjuer av informanter i NAV fylkene			X
Spørreundersøkelser			
Ledere	X		X
Veiledere	X		X
Dialogkonferanse			X

2.1 Informasjon fra NAV sentralt

Dokumentstudie

Ved oppstarten av prosjektet gjennomførte vi en dokumentgjennomgang. Formålet var å sikre at vi som evaluator forstår viktige rammebetingelser for arbeidet i NAV-kontorene, samt intensjonene og regelverket for arbeidsevnevurdering. Kunnskapen har både vært grunnlag for å operasjonalisere problemstillingene for den etterfølgende datainnsamlingen, og støtte for

tolkning av datagrunnlaget. I fase 3 av prosjektet fikk vi tilgang til enkelte nye dokumenter som var endret i løpet av perioden.

Dokumentasjonen vi har gått gjennom er omfattende. Følgende typer dokumenter inngår i informasjonsgrunnlaget:

- Lovtekster, forskrifter og utfyllende regelverk/retningslinjer
- Politikk-/strategidokumenter og dokumentasjon fra utviklingen av metoden
- Mer detaljerte metodebeskrivelser i form av internt veilednings- og opplæringsmateriell og beskrivelse av arbeidsprosesser

Intervjuer med sentrale informanter

På et tidlig tidspunkt gjennomførte vi intervjuer med informanter som har eller har hatt en overordnet rolle i utviklingen, implementeringen og/eller oppfølgingen av metodikken i NAV. Formålet var også her å bidra til mer treffsikker datainnsamling senere, samt gi støtte til tolkning av datamaterialet.

Vi gjennomførte fire intervjuer, med representanter for (den gang) NAV Drift og utvikling og Arbeids- og velferdsdirektoratet. Informantene dekker så vel deltakelse i utvikling av og opplæring i metoden, som overordnet ledelse for utvikling og etatsstyring.

Statistikk fra NAVs registre

Det er begrenset hva slags kvantitativ informasjon fra NAVs administrative registre som er egnet til å belyse problemstillingene. Vi har fått følgende statistikk fra Arbeids- og velferdsdirektoratet:

- Antall fullførte arbeidsevnevurderinger månedlig (antall personer og antall vurderinger) fra oktober 2008 til juli 2011
- Antall fullførte arbeidsevnevurderinger fordelt på anvendelsesområde
- Antall fullførte arbeidsevnevurderinger fordelt brukerens hovedmål
- Ulike bakgrunnskjennetegn for brukere som fikk en arbeidsevnevurdering i mai 2010

Brukerundersøkelse i regi av NAV

Våren 2011 gjennomførte Arbeids- og velferdsdirektoratet selv en brukerundersøkelse, der målgruppen var personer som hadde fått en arbeidsevnevurdering. For å kunne dra best mulig nytte av hverandres kunnskapsgrunnlag, ble vi involvert i diskusjoner rundt utvalget og utforming av spørreundersøkelsen, og fikk tidlig tilgang til resultatene fra undersøkelsen. Vi refererer i rapporten til resultatene slik de framkommer gjennom direktoratets egen analyse.[7]

Målgruppen for undersøkelsen ble definert som personer som har fått en arbeidsevnevurdering etter *gjennomført egenvurdering*. Årsaken til avgrensningen var at man ikke kan forvente at brukerne har noen formening om de interne prosessene i NAV – det er de ”brukerdeltakende prosessene” man ønsket å spørre om. Gruppen ble plukket ut på grunnlag av registrering i Arena av at arbeidsevnevurdering var gjennomført i løpet av oktober 2010, og at egenvurderingsskjemaet var registrert levert i løpet av oktober eller tidligere. Denne registreringen av levert skjema er mangelfull, slik at avgrensingen begrenset utvalget i stor grad.

Det var 15 400 personer som fikk en arbeidsevnevurdering i oktober 2010, men bare for 15 prosent av disse var det registrert i Arena at egenvurderingsskjema var levert. Dette ga en

[7] Arbeids- og velferdsdirektoratet, 2011: "Egenvurdering og arbeidsevnevurdering - hva mener brukerne?", tilgjengelig på www.nav.no

populasjon på 2 347 personer, som alle fikk utsendt et kortfattet spørreskjema i slutten av januar 2011.[8] Undersøkelsen ble lukket i begynnelsen av mars.

Man hadde da oppnådd en svarandel på 27 prosent. Dette er lavt, og innebærer en betydelig risiko for skjevheter i resultatene. Arbeids- og velferdsdirektoratet fant en viss skjevhet i svaroppslutningen etter kjønn og alder. De har derfor vektet resultatene etter disse variablene.

Det er trolig større risiko for skjevheter på grunn av kjennetegn ved brukerne/prosessene som vi *ikke* kjenner til. For eksempel hvor ressurssterke brukerne er, hvor involvert de har blitt i prosessen, hvor engasjert de er i temaet mv. Vi kan ikke trekke noen slutning om de i gjennomsnitt er mer eller mindre fornøyde enn hele populasjonen/målgruppa, men vi må regne med at NAV har fått tilbakemelding fra brukere som (i gjennomsnitt) har gjennomgått en mer grundig prosess enn gjennomsnittet for alle arbeidsevnevurderinger.

Respondentene fikk spørsmål om egenvurderingsskjemaet, samtale med veileder om temaene i egenvurderingsskjemaet, opplevelse av om dette betydde noe eller fikk noen resultater, kjennskap til arbeidsevnevurderingen, om de fikk utskrift, og om de kjente seg igjen i det som sto der.

2.2 Casestudie

I løpet av evalueringsperioden har vi fulgt sju NAV-kontorer, der vi har intervjuet ledere, veiledere, tillitsvalgte og brukere samt hatt samtaler med representanter for de aktuelle NAV fylkene.

2.2.1 Valg av case-kontorer

Som utgangspunkt for valg av case fikk vi tilgang til informasjon om alle landets NAV-kontorer, med antall ansatte og etableringstidspunkt. Vi ville unngå å velge svært nyetablerte kontorer. Kontorene ble valgt på følgende måte.

- To kontorer ble først valgt ut fra et ønske om å få representert ett storbykontor, og ett kontor som har vært særlig aktive i implementering av metoden (etter oppdragsgivers kunnskap).
- Deretter valgte vi ytterligere fem fylker, med det formål å få en geografisk spredning blant alle de sju casekontorene. Vi har dermed fått representert sentrale, indre og ytre deler av Østlandet, Sørlandet, Vestlandet, Midt-Norge og Nord-Norge.
- Dernest valgte vi ut ett kontor fra hvert av de fem fylkene, med det formål å få en spredning på små, mellomstore og store kontorer blant alle de sju casekontorene. Valget av de fem kontorene ble gjort av oss uten ytterligere forhåndskunnskap om kontorene.

Casekontorene er anonyme. Tre av dem er store kontorer (over 40 ansatte), to er mellomstore (10-40 ansatte) og to er små (under 10 ansatte). To av dem har delt lederskap (kommunal og statlig). Det er en spredning i tidspunkt for opprettelsen av kontoret fra sommeren 2007 til våren 2009.

2.2.2 Intervjuer av ansatte ved case-kontorene

Telefonintervjuer av ledere i fase 1

I fase 1 av evalueringen gjennomførte vi kun innledende telefonintervjuer av ledere ved de sju kontorene. Det ble gjennomført til sammen 12 intervjuer, av én leder ved hvert av de to små kontorene, og to ledere (enhetsleder og avdelings-/teamleder) ved hvert av de fem mellomstore og store kontorene. Temaer i intervjuene var:

[8] Det inneholdt også informasjon om hvordan man kunne svare elektronisk.

- Bakgrunnskjennetegn ved kontoret
- Gjennomførte tiltak og kjennetegn ved prosessen knyttet til implementering av arbeidsevnevurderinger
- Hvordan de ulike delene av oppfølgingsmodellen ble organisert og gjennomført
- Utfordringer og forventninger, vurdering av nytte og kvalitet av arbeidsevnevurderinger

Intervjuer av ledere i fase 2 og 3

Vi besøkte kontorene i oktober/november 2010, og i mai 2011. Ved alle kontorene ble det gjennomført intervju med kontorleder og/eller avdelingsleder ved begge anledninger.[9] Noen steder foregikk intervjuene med to ledere sammen. I intervjuene fulgte vi opp en del av temaene fra telefonintervjuene i fase 1:

- Framdrift i implementeringen og eventuelt nye tiltak
- Kompetanse og kvalitet: Tiltak for kontinuerlig kompetanseutvikling/læring, opplegg for nyansatte, eventuelle tiltak for kvalitetsutvikling og/eller rutiner for kvalitetssikring
- Organisering av arbeidet/arbeidsflyt/arbeidsdeling: Eventuelle endringer i organiseringen av arbeidet, gjennomføring av behovsvurderinger/mottaksfunksjonen, eventuelt ulike prosesser for ulike brukergrupper
- Eventuelle retningslinjer for gjennomføring av prosessen ved kontoret
- Forventninger og utfordringer: Endringer i forventninger og opplevde utfordringer

Intervjuer av veiledere i fase 2 og 3

Blant veilederne vi intervjuet la vi vekt på å få en spredning med hensyn til om de jobber med oppfølging av brukere med og/eller uten et arbeidsforhold samt brukere med og/eller uten helseproblemer. Vi intervjuet til sammen 34 veiledere i fase 2, 38 i fase 3. I fase 3 intervjuet vi i tillegg veiledere som jobber i mottak (ved små kontorer betyr det at samme person både kunne bli intervjuet om oppfølging og arbeid i mottak).

Noen av intervjuene ble gjennomført individuelt, noen som gruppeintervjuer.

Temaene i intervjuene med veiledere/oppfølging var:

- Bakgrunnsinformasjon om veilederen: Erfaring fra NAV, erfaring med arbeidsevne-vurderinger
- Opplæring i arbeidsevnevurderinger/kompetanseutvikling: Opplæring ved oppstart og senere, tiltak for kontinuerlig læring, vurdering av kompetanseutviklingstiltak, kvalitetssikring ved kontoret.
- Arbeidsdeling/-flyt og veilederens arbeid som del av denne: Typiske ”løp” for brukere med og uten arbeidsgiver, med og uten helseproblem, ”nye” og ”gamle” brukere. Veilederens oppgaver i prosessene.
- Egenvurderingen: Hvordan blir skjemaet delt ut, gjennomføring av samtaler, hvordan fungerer skjemaet?
- Samtale om arbeidsevnevurderingen: Hvordan foregår samtalene; hva er temaene, hvordan forløper de, og hvordan fungerer samtalene?
- Arbeidsevnedokumentet: Utfylling av punktene i ressursprofilen, oppfatning av skillet mellom fakta og vurderinger, inkludering av brukernes egenvurdering. Hvordan belyses omgivelsesforholdene, veiing av de ulike forholdene. Hvorvidt brukeren får kopi av vurderingen, og eventuelle tilbakemeldinger fra bruker.

[9] Ved ett av de små kontorene ble det ikke intervjuet leder på grunn av fravær.

- Synspunkter og generelle vurderinger: Utfordringer, kvalitet, kompetanse, vurdering av effekter og forbedringspotensial.

Veiledere/mottak fikk i fase 3 spørsmål om organisering av mottaksfunksjonen, rutiner for og gjennomføring av kartlegging/behovsvurderinger, dialog med veiledere som gjennomfører arbeidsevnevurderinger, kompetanse og kvalitet.

Intervjuer av tillitsvalgte i fase 2

I fase 2 gjorde vi egne intervjuer av tillitsvalgte. De fikk ikke spørsmål om sin egen eventuelle gjennomføring av arbeidsevnevurderinger, men om de vurderingene og tankene de gjorde seg som tillitsvalgte, særlig knyttet til organisering, fordeler og utfordringer for de ansatte ved bruk av arbeidsevnevurderinger, mv. Det viste seg at informantene hadde få synspunkter knyttet til dette temaet, med unntak av egne erfaringer som veileder.

2.2.3 Intervjuer av brukere ved case-kontorene

Vi har gjennomført kvalitative intervjuer av 49 brukere som har fått gjennomført arbeidsevnevurdering ved case-kontorene. De fleste intervjuene ble gjort på telefon.

Rekruttering av brukere og gjennomføring av intervjuer

Av personvernhensyn ble brukerne rekruttert via veilederne på casekontorene i undersøkelsen, etter nærmer instruksjoner fra oss. Et kriterium var at brukerne minimum skulle ha hatt en samtale med NAV-veileder knyttet til egenvurderingen/arbeidsevnevurderingen. Vi hadde utarbeidet et informasjonsskriv som veilederne skulle dele ut/sende til aktuelle intervjuobjekter, og brukerne skulle samtykke i at vi fikk tilgang til telefonnumrene deres. Av praktiske hensyn var det en del av dem som samtykket på telefon (og ikke skriftlig).

Vi understreket både i informasjonsskrivet og i begynnelsen av selve intervjuet at det var frivillig å delta i undersøkelsen og at informasjonen som ble gitt i intervjuet ikke ville ha noen konsekvenser for brukernes forhold til NAV. Opplegget for brukerintervjuene er meldt til Personvernombudet for forskning, Norsk samfunnsvitenskapelige datatjeneste (NSD).

Det var to runder med rekruttering og intervjuer – én fra november 2010 til februar 2011 og en fra mars til juni 2011. Det ble intervjuet til sammen 49 informanter, fordelt på fem av casekontorene. De to andre casekontorene klarte av ulike grunner ikke å rekruttere noen brukere, og det er bare tre av kontorene hvor vi kom opp i det antallet intervjuer vi hadde som mål (10 brukere). 49 intervjuer er et stort materiale når det gjelder kvalitative data. Intensjonen vår om at vi skulle kunne knytte svarene fra brukerne til svarene fra ledere/veiledere ved det enkelte NAV-kontor lot seg imidlertid ikke oppfylle.

De fleste intervjuene ble gjennomført på telefon. Ved ett kontor gjennomførte vi intervjuer ansikt til ansikt, like i etterkant av brukernes samtaler med veileder om arbeidsevnevurdering. Brukerne ble rekruttert av veileder i samtalen, og kom direkte til et naborom for å delta i intervjuet. Vi intervjuet fem informanter på denne måten. Siden disse ble intervjuet umiddelbart etter samtalen hadde de samtalene friskt i minnet, men spørsmål om hva som har skjedd etter arbeidsevnevurderingen var irrelevante.

Temaer i intervjuene var:

- Bakgrunnsinformasjon om brukerne og deres situasjon knyttet til arbeid
- Gjennomføring av egenvurdering og synspunkter på denne
- Samtaler med veileder, innhold, og synspunkter på denne
- Informasjon i etterkant
- Brukernes samlede vurdering av prosessen knyttet til arbeidsevnevurdering

Kjennetegn ved brukerne

26 av de 49 informantene var kvinner, mens 23 var menn. Aldersfordelingen var fra 23 til 62 år, med en medianalder på 42. Brukernes situasjon på intervjutidspunktet varierte noe med hvor lang tid det gikk mellom selve arbeidsevnevurderingen og intervjuet. Flertallet av brukerne hadde fått vedtak om arbeidsavklaringspenger (AAP) og deltok i tiltak. Det er også mange som hadde søkt eller fått innvilget uførepensjon. Noen få deltok i Kvalifiseringsprogrammet og hadde praksis gjennom NAV. Noen brukere hadde ikke fått noe vedtak på det tidspunktet vi snakket med dem.

De fleste brukerne hadde vært sykmeldt i perioden før de fikk sin arbeidsevne vurdert av NAV. De hadde søkt om AAP ved sykmeldingsperiodens utløp, og ble derfor innkalt til arbeidsevnevurdering. Bare noen få var arbeidsledige før arbeidsevnevurderingen, og én av brukerne var i full jobb da samtalen om arbeidsevnevurderingen fant sted. Sistnevnte bruker hadde vanskeligheter med å fungere i jobben som følge av en ulykke. En god del av brukerne hadde små stillingsbrøker ved siden av AAP. Felles for et flertall av brukerne vi intervjuet er at de hadde slitt med fysiske og psykiske plager i lengre tid forut for samtalen med NAVs veileder.

Samtlige brukere, med unntak av én, har hatt en arbeidsgiver tidligere. Litt under halvparten av brukerne hadde en arbeidsgiver på intervjutidspunktet. Mange av dem hadde imidlertid mistet arbeidsforholdet sitt i løpet av sykemeldingsperioden. Yrkeserfaring blant brukerne omfatter blant annet kontorarbeid, helse og omsorg, bygg, transport, servering, renhold, undervisning og lederyrker. Utdanningsnivået til brukerne er spredt – fra bare grunnskole til doktorgrad. Det er imidlertid en overvekt av brukere uten høyere utdanning.

Noen av brukerne hadde mottatt ytelser (arbeidsledighetstrygd) og deltatt i tiltak i regi av NAV tidligere. Eksempler på tiltak kan være arbeidsrettet attføring, jobbsøkerkurs, datakurs, språkkurs og lignende.

2.2.4 Samtaler med representanter for NAV fylke for case-kontorene

I fase 3 gjennomførte vi samtaler/telefonintervjuer med en representant for hvert av de fylkeskontorene som de sju case-kontorene er underlagt. Dette ble gjort for å kartlegge aktiviteter på fylkesnivå rettet mot kvalitetssikring av arbeidsevnevurderinger og tilbud om kompetanseutviklingstiltak for kontorene. Vi spurte også hvordan representantene vurderer arbeidet med arbeidsevnevurderinger i sitt fylke.

2.3 Spørreundersøkelser til ledere og veiledere i NAV

Både i fase 1 og 3 av evalueringen gjennomførte vi spørreundersøkelser til ledere ved alle NAV-kontor, samt et utvalg veiledere. Undersøkelsene ble gjennomført elektronisk, i to trinn. Først sendte vi undersøkelsen på e-post til ledere ved NAV-kontorene. Til slutt i denne undersøkelsen skulle lederen rapportere e-postadresser til inntil fem veiledere ved kontoret, som "normalt gjennomfører arbeidsevnevurderinger". Veilederne skulle velges ut tilfeldig[10] innenfor denne definerte gruppa (så sant det var flere å velge mellom), og representere både statlig og kommunal del av NAV.

[10] Etter en alfabetisk metode angitt i undersøkelsen

2.3.1 Gjennomføring av undersøkelsene

Lederne

Lederundersøkelsen i fase 1 ble igangsatt 22. april 2010 og lederne kunne svare ut juni måned. Vi sendte i løpet av perioden undersøkelsen til 459 unike e-postadresser, som er noen fler enn antall NAV kontor. Det skyldes blant annet at noen e-postadresser viste seg å være til ledere ved andre typer enheter, noen var skrevet feil, mens andre ledere hadde sluttet. Vi rettet opp adresser i den grad vi ble gjort kjent med feilen, og sendte ut undersøkelsen på nytt hvis vi lykkes å identifisere riktig e-postadresse. På grunn av dette er det imidlertid umulig å anslå den eksakte svarprosenten i fase 1. Det ble purret tre ganger i løpet av perioden. Til sammen fikk vi svar fra 342 NAV-ledere fra den statlige siden.

I fase 3 ble undersøkelsen sendt ut den 14. mars 2011 til 450 NAV- ledere på samme måte som i 2010. Denne gangen brukte vi imidlertid mailadressen til kontoret (og ikke lederne som i 2010) – noe som medførte at ingen kom i retur. Lederne kunne svare frem til 13. mai og det ble purret tre ganger. Vi fikk svar fra 343 ledere.

Temaene i den første undersøkelsen var bakgrunnsinformasjon om kontoret, framdrift og tiltak for å implementere arbeidsevnevurderinger, organisering av arbeidet, kompetanse og opplæring, foreløpige erfaringer med og forventninger til bruken av arbeidsevnevurdering, sett fra lederens side.

En god del av spørsmålene fra fase 1 ble gjentatt i den andre undersøkelsen, for å kunne undersøke utviklingen i bruken av arbeidsevnevurderinger og endringer i ledernes opplevelse av metoden. Det ble stilt spørsmål om organisering av kontoret og arbeidet med arbeidsevnevurderinger, tiltak som var gjennomført siden sommeren 2010 for å videreutvikle eller forbedre arbeidet, rutiner og kvalitet.

Veilederne

Veilederundersøkelsen i fase 1 ble igangsatt 20. mai 2010 og veilederne kunne svare ut juni måned. Veilederne fikk en del spørsmål som var tilnærmet identiske med spørsmål som gikk til NAV-lederne. I tillegg stilte vi flere spørsmål om praktiseringen av oppfølgingsmodellen og den konkrete gjennomføringen av arbeidsevnevurderinger. Vi kartla også enkelte bakgrunns-kjennetegn ved veilederne.

Vi sendte i løpet av perioden undersøkelsen til 1.320 unike e-postadresser. Vi fikk en god del e-postadresser i retur, enten fordi vedkommende hadde sluttet eller fordi e-postadressen var skrevet feil. I den grad det var enkelt å identifisere feilen (for eksempel hadde en del brukt æ/ø/å), rettet vi det opp og sendte ut undersøkelsen på nytt. På grunn av dette er det imidlertid umulig å anslå den eksakte svarprosenten for undersøkelsen. Det ble purret tre ganger i løpet av mai og juni.Til sammen fikk vi 782 svar.

I fase 3 ble undersøkelsen sendt ut den 31. mars 2011 til 782 NAV veiledere på samme måte og med de samme utfordringene som i 2010. Utover i april og mai fikk ytterligere 275 veiledere tilsendt undersøkelsen. Veilederne kunne svare frem til 13. mai og det ble purret inntil tre ganger. Vi fikk til sammen svar fra 720 veiledere.

I Tabell 2.2 viser vi en oversikt over antall utsende skjemaer og antall svar, fra lederne og veilederne i de to undersøkelsene. Vi ser at tallene for lederne er svært like i de to rundene, mens det ble sendt ut vesentlig færre skjemaer til veilederne i fase 3 enn i fase 1. Det er vanskelig å vurdere årsaken til dette. Det *kan* ha sammenheng med at det nylig hadde skjedd nedbemanninger ved en del kontorer. Det kan også være at lederne i 2011 var mer bevisste på hvilke veiledere som faktisk hadde erfaring med arbeidsevnevurderinger.

Tabell 2.2 *Oversikt over antall utsendte skjema og antall svar i undersøkelsene i fase 1 og 3*

	Våren 2010	Våren 2011
Ledere		
Utsendt	459	450
Svar	342	343
Veiledere		
Utsendt	1320	1057
Svar	782	720

Som nevnt er det ikke mulig å beregne den nøyaktige svarprosenten. Den ligger imidlertid på minimum 75 prosent blant lederne i begge rundene, og godt over 60 prosent blant veilederne.

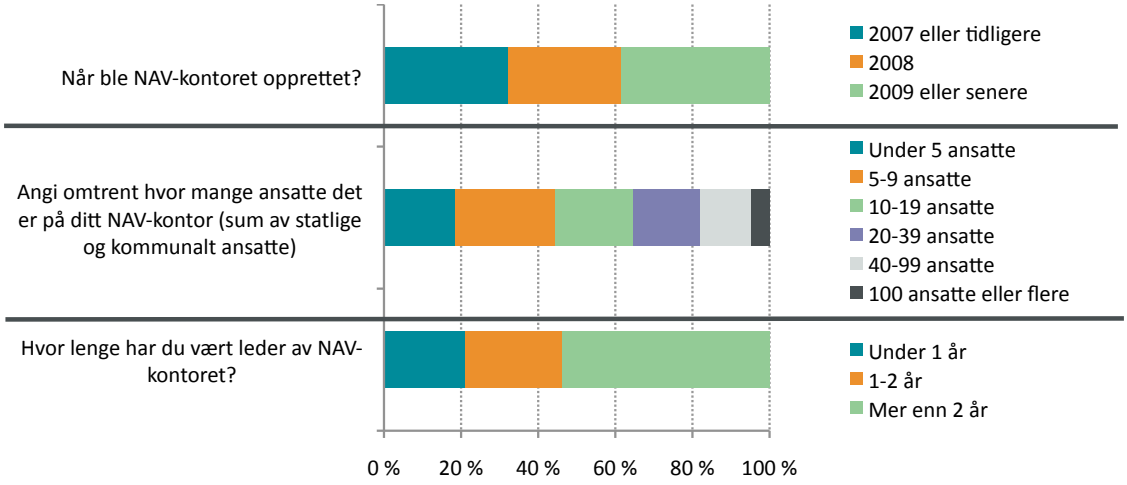
2.3.2 Kjennetegn ved lederne, kontorene og veilederne

Vi har sett nærmere på bakgrunnskjennetegn ved NAV-lederne som besvarte undersøkelsen i 2011 og deres NAV-kontorer. I Figur 2.1 ser vi at nesten 40 prosent av kontorene ble opprettet i 2009 eller senere. 32 prosent ble opprettet i 2008, mens 32 prosent er fra 2007 eller tidligere. Dette er samme fordeling som i spørreundersøkelsen i 2010.

Når det gjelder antall ansatte har 45 prosent av kontorene færre enn 10 ansatte – 19 prosent har færre enn fem. 17 prosent har mellom 20 og 39 ansatte, mens 13 prosent har mellom 40 og 99 ansatte. Kun 5 prosent av kontorene har 100 ansatte eller flere.

Om lag halvparten av lederne har vært leder av NAV-kontoret i mer enn 2 år, mens en fjerdedel har være leder mellom ett og to år. 24 prosent av dem har vært NAV-leder i mindre enn ett år.

Figur 2.1 *Kjennetegn ved NAV-kontorene og NAV-lederne*



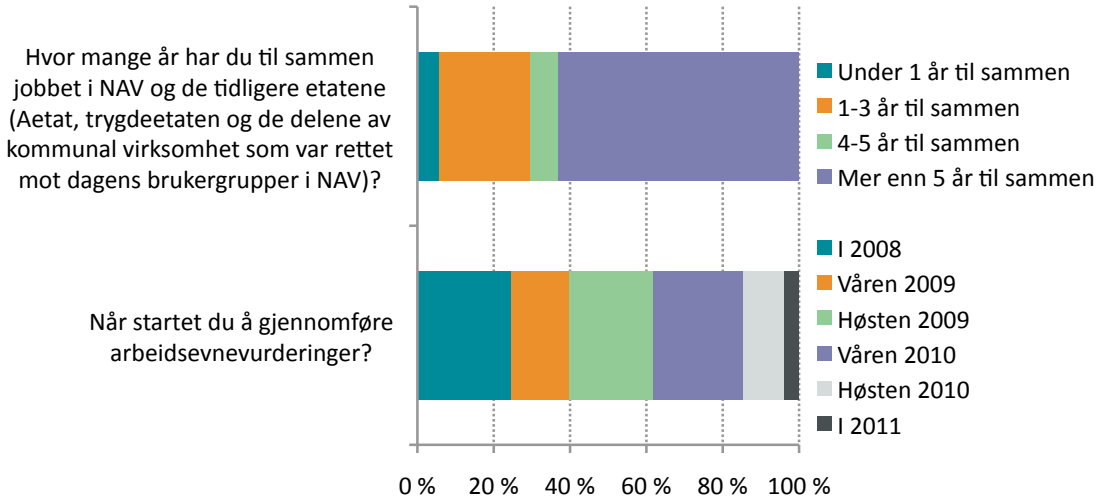
Kilde: Spørreundersøkelsen til lederne (2011)

Et sentralt kjennetegn ved veilederne som besvarte undersøkelsen er hvor mye erfaring de har fra arbeid i NAV generelt og med arbeidsevnevurderinger spesielt. I Figur 2.2 ser vi at 63

prosent har vært mer enn 5 år i NAV og de tre tidligere etatene[11] til sammen. 7 prosent har vært ansatt i 4 til 5 år, mens 24 prosent har 1-3 års erfaring fra NAV. Kun 6 prosent har mindre enn ett års erfaring. De fleste har med andre ord betydelig erfaring med arbeidet i NAV.

25 prosent av veilederne begynte å gjennomføre arbeidsevnevurderinger i 2008. 37 prosent startet i 2009, mens om lag en tredjedel startet først i 2010. Som vi kan se startet rundt 4 prosent med arbeidsevnevurderinger så sent som i 2011.

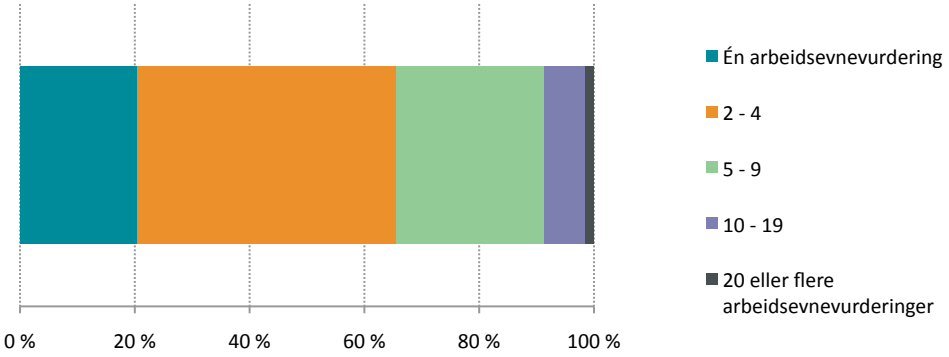
Figur 2.2 *Veiledernes erfaring fra NAV generelt og med arbeidsevnevurderinger spesielt*



Kilde: Spørreundersøkelsen til veilederne (2011)

Hvor mye erfaring veilederne har med arbeidsevnevurderinger varierer betydelig. Når vi spurte om antall vurderinger de hadde ferdigstilt de siste 4 ukene, svarte 20 prosent av veilederne at de kun hadde ferdigstilt én vurdering. 45 prosent hadde ferdigstilt 2-4 vurderinger, 26 prosent hadde ferdigstilt 5-9, mens 7 prosent hadde ferdigstilt 10-19 vurderinger. Kun 2 prosent av veilederne hadde gjennomført 20 arbeidsevnevurderinger eller flere de siste 4 ukene.

Figur 2.3 *Antall arbeidsevnevurderinger som veilederen har ferdigstilt de siste 4 ukene*



Kilde: Spørreundersøkelsen til veilederne (2011)

[11] Aetat, trygdeetaten og de delene av kommunal virksomhet som var rettet mot dagens brukergruppe i NAV.

Vi spurte også NAV-lederne om de hadde erfaring med arbeidsevnevurderinger. 70 prosent av NAV-lederne har gjennomført minst én arbeidsevnevurdering. 30 prosent har dermed ikke egen erfaring med å gjennomføre arbeidsevnevurderinger.

2.4 Dialogkonferanse

I februar 2011 arrangerte vi en dialogkonferanse, med deltakelse fra NAV fylkene. Fylkene ble invitert til å stille med en deltaker hver – "den ansatte som kjenner best til/jobber mest med arbeidsevnevurderinger i fylket." Det deltok til sammen 23 personer, fra fylkene, direktoratet, samt referansegruppa for evalueringen.

Proba presenterte opplegget for evalueringen, samt de viktigste funnene fra spørreundersøkelsen som ble gjennomført våren 2010 og casestudien høsten 2010. Det var åpent for spørsmål og refleksjoner i plenum. Deretter hadde vi to økter med gruppeoppgaver. Temaet i første økt var kvalitet i arbeidsevnevurderinger, og i andre økt organisering/arbeidsflyt for arbeidsevne-vurderinger. Begge gruppeoppgavene ble diskutert i plenum i etterkant. Til slutt hadde vi "summegrupper" hvor deltakerne skulle gi innspill til vektlegging av datainnsamlingen våren 2011, inkludert spørsmål til spørreskjema og intervjuguider.

Dialogkonferansen hadde to formål: For det første å spre informasjon fra evaluator til fylkene og legge til rette for læring mellom fylkene. For det andre ønsket vi innspill til den videre datainnsamlingen og tolkning av resultatene.

3 Implementering av arbeidsevnevurderinger

Fra februar 2010 ble arbeidsevnevurdering obligatorisk dersom det skulle gjøres vedtak om spesielt tilpasset eller varig tilpasset innsats, og fra mars skulle alle ha en arbeidsevnevurdering for å kunne få vedtak om arbeidsavklaringspenger. Metodikken kunne imidlertid tas i bruk allerede fra 2008.

3.1 Tiltak fra NAV sentralt

Fra Arbeids- og velferdsdirektoratets side var de viktigste aktivitetene i forbindelse med implementering av arbeidsevnevurderinger knyttet til utviklingen av metodikken, utarbeidelse av opplærings- og veiledningsmateriell, organisering av opplæring, samt endringer i saksbehandlingssystemet (Arena-funksjonalitet).

Utviklingen og konkretiseringen av metodikken ble gjennomført i et eget prosjekt. I 2007 opprettet direktoratet et opplæringsprosjekt knyttet til programmet "Innhold i NAV-kontorer arbeid og aktivitet".

Prosjektet skulle både utarbeide opplæringsplaner, koordinere opplæringsmiljø og ha dialog med NAV fylke. Selve opplæringsopplegget ble ferdigstilt høsten 2008. Hvert fylke skulle ha en kompetansekoordinator, som også skulle være prosjektets kontaktperson inn i fylket. Koordinatorene hadde ansvar for at fylket organiserte opplæring i arbeidsevnevurdering.

Målgruppen for opplæringen i arbeidsevnevurderinger var alle saksbehandlerne i NAV (anslagsvis 6.000-7.000 veiledere), men det sentralt utarbeidede opplegget var myntet på kompetanseveiledere, som det var rundt 200 av spredt omkring i landet. Kompetanseveilederne og/eller andre i NAV fylke og NAV-kontorene kunne så – med utgangspunkt i opplæringsopplegget – plukke ut moduler som kunne danne rammen for lokale opplæringstiltak.

Den viktigste føringen på opplæringsopplegget var at det skulle legges til rette for lokalt handlingsrom, siden det var (og er) fylkene som selv bestemmer over opplæringen i etaten. Omfanget av og formen på opplæringen har dermed variert en del mellom fylkene.

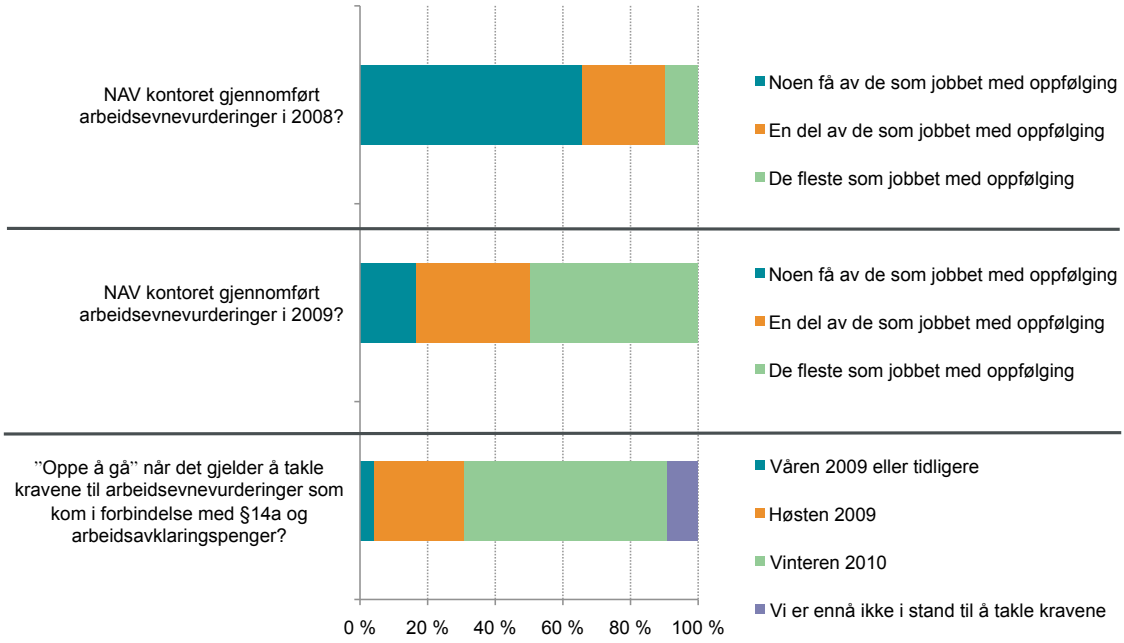
3.2 Gradvis innføring av arbeidsevne-vurderinger i NAV-kontorene

3.2.1 Oppstart

Det var store forskjeller mellom kontorene i hvor tidlig de var ute med oppstart, og med hvilken intensitet bruken av arbeidsevnevurdering ble innført. Som vist i Figur 3.1, var det et mindretall av lederne som i spørreundersøkelsen 2010 oppga at mer enn noen få veiledere gjennomførte arbeidsevnevurderinger i 2008 – 34 prosent. 9 prosent oppga at de fleste som jobbet med oppfølging gjennomførte arbeidsevnevurderinger allerede i 2008. I 2009 var situasjonen vesentlig endret – 50 prosent av lederne oppga at de fleste som jobber med oppfølging gjennomførte arbeidsevnevurderinger i 2009. Det var likevel 17 prosent som svarte at det fremdeles bare var noen få veiledere som gjennomførte arbeidsevnevurderinger i 2009.

På spørsmål om når kontoret var klart til å takle kravene til arbeidsevnevurderinger som kom i forbindelse med §14a og arbeidsavklaringspenger, var det et flertall av lederne (60 prosent) som svarte vinteren 2010, 27 prosent svarte høsten 2009, mens 9 prosent svarte at de ennå ikke er i stand til å takle kravene. Svarene ble avgitt i perioden slutten av april – juni 2010.

Figur 3.1 *I hvilken grad ble arbeidsevnevurderinger gjennomført ved ditt kontor i 2008, 2009, og på hvilket tidspunkt var dere "oppe å gå" for å takle kravene ifm §14a og AAP?*



Kilde: Spørreundersøkelsen til lederne (2010)

De NAV-kontorene som ble opprettet først, var også først ute med å innføre arbeidsevnevurderinger, og andelen av lederne som oppga at de "ennå ikke er i stand til å takle kravene", er høyest i kontorene som ble opprettet i andre halvår 2009 eller senere.

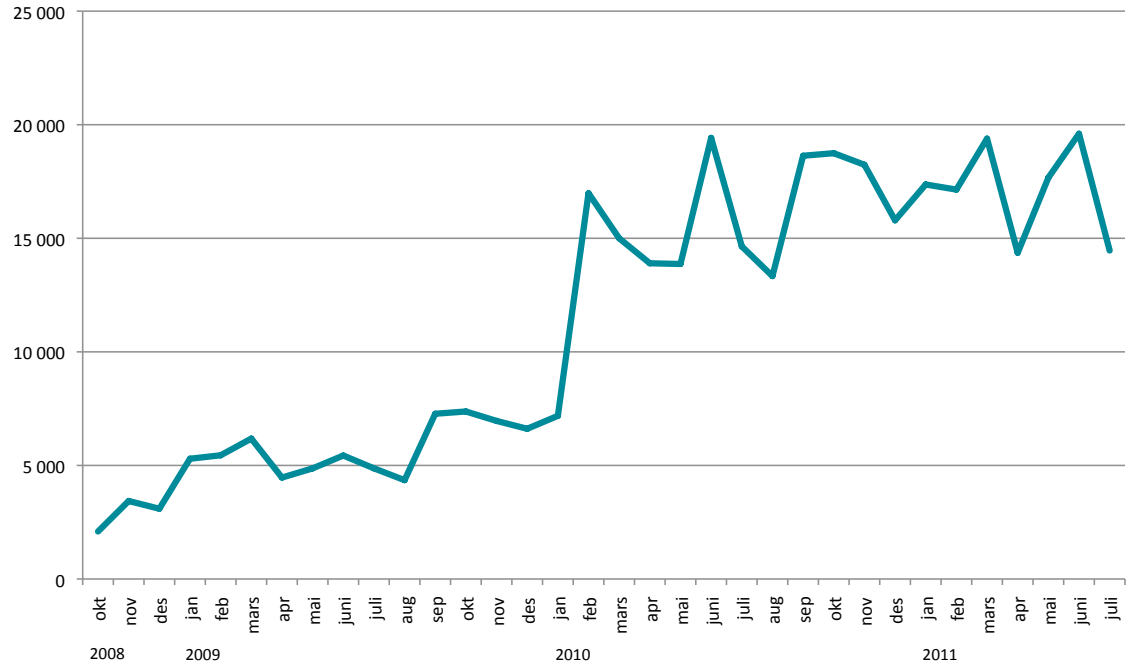
Blant veilederne som besvarte undersøkelsen, var det 24 prosent som oppga at de selv startet å gjennomføre arbeidsevnevurderinger i 2008, 23 prosent svarte våren 2009, 31 prosent høsten 2009 og 23 prosent i 2010.

Det er store variasjoner også mellom case-kontorene med hensyn til når de begynte å benytte arbeidsevnevurderinger, samt hvilken implementeringsstrategi de har benyttet og bevisstheten rundt dette. Flere startet først høsten 2009, og var ikke fullt ut "operative" før på nyåret 2010 – eller "da vi måtte", det vil si i forbindelse med innføring av arbeidsavklaringspenger. Et par av kontorene startet imidlertid ganske aktivt å gjennomføre arbeidsevnevurderinger allerede fra 2008.

3.2.2 Statistikk over gjennomførte arbeidsevnevurderinger

Vi har fått tilgang til enkel statistikk over antall arbeidsevnevurderinger siden innføringen i 2008, frem til juli 2011. Utviklingen fra måned til måned er vist i Figur 3.2. Vi ser at det høsten 2008 ble gjennomført 2-4.000 arbeidsevnevurderinger per måned. Det var en økning til rundt 5.000 i 1. halvår 2009 og 6.000 den samme høsten. Først fra og med februar 2010 så man en markant økning, opp til dagens nivå, som ligger på om lag 17.000 arbeidsevnevurderinger per måned i gjennomsnitt.

Figur 3.2 Antall fullførte arbeidsevnevurderinger per måned, oktober 2008 - juli 2011



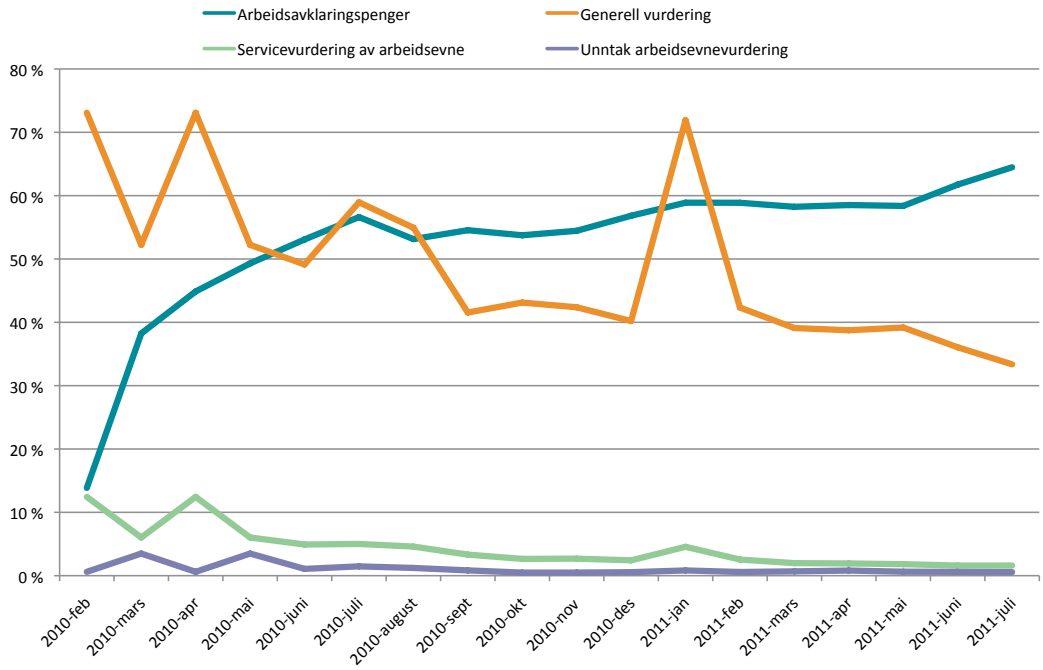
Kilde: NAV

Alle arbeidsevnevurderinger i Arena blir i dag registrert med ett av fire anvendelsesområder. Disse er:

- Arbeidsavklaringspenger (AAP): Opprettes automatisk ved registrering av søknad om AAP, eller i de tilfeller en person står med en løpende AAP-sak
- Servicevurdering av arbeidsevne: Anvendelsesområdet er tilpasset sykmeldte som følges opp av arbeidsgiver.
- Generell vurdering: Anvendelsesområdet gjelder generell oppfølging av brukere der det ikke foreligger ny søknad om AAP.
- Unntak arbeidsevnevurdering: Det kan gjøres unntak for personer som ikke er i stand til å bidra i en arbeidsevnevurdering.

Før februar 2010 ble arbeidsevnevurderingene kategorisert på en annen måte, og er ikke sammenliknbare med perioden frem til i dag. I Figur 3.3 ser vi hvordan arbeidsevne-vurderingene fordeler seg på anvendelsesområder i perioden mars 2010 til juli 2011. Arbeidsavklaringspenger ble innført 1. mars 2010. Siden den gang har det vært en jevn økning i andelen av arbeidsevnevurderingene som er registrert med anvendelsesområde arbeids-avklaringspenger. I juli 2011 ble 64 prosent av arbeidsevnevurderingene registrert med anvendelsesområdene arbeidsavklaringspenger. Det har vært en nedgang i registrerte generelle vurderinger, i juli 2011 var andelen 33 prosent. I hele perioden har det vært relativt få arbeidsevnevurderinger registrert med servicevurdering av arbeidsevne.

Figur 3.3 *Fullførte arbeidsevnevurderinger per måned februar 2010 - juli 2011, etter anvendelsesområde*

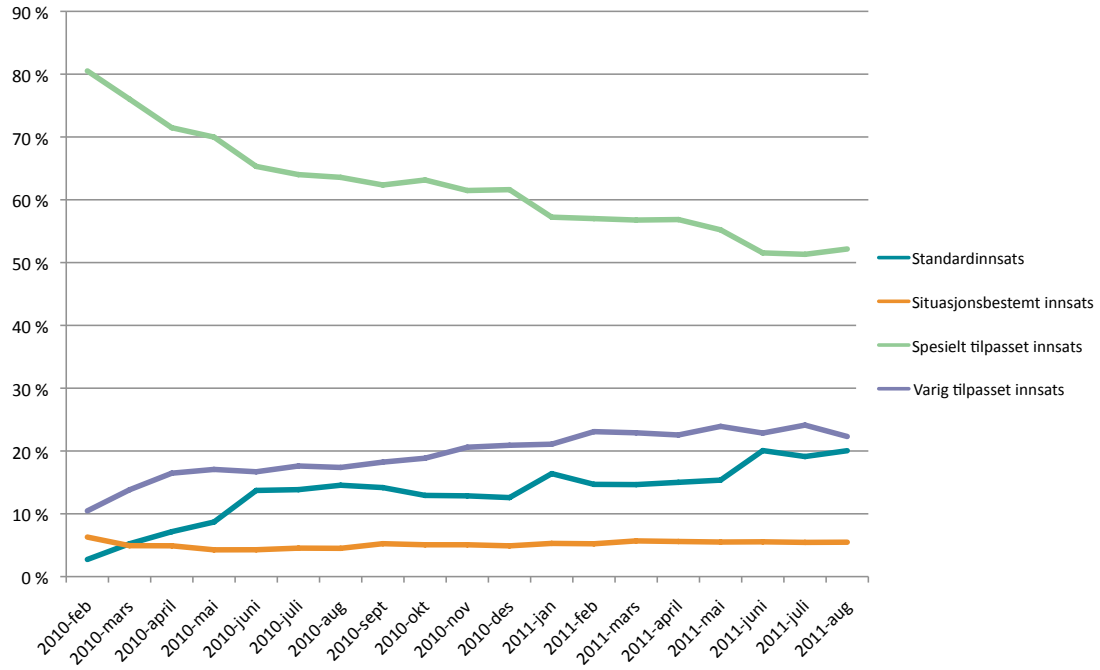


Kilde: NAV

Det kan være flere forklaringer på veksten i arbeidsevnevurderinger registrert med anvendelsesområde arbeidsavklaringspenger. Ifølge NAV har det ikke vært noen økning i antall nye AAP-saker i løpet av perioden, men tvert imot noe nedgang. Imidlertid gjennomføres det også arbeidsevnevurderinger for personer som allerede har AAP, eventuelt ved opphør av AAP, og disse tilfellene får også registrert anvendelsesområdet arbeidsavklaringspenger. Slike saker har naturlig nok økt siden den første tiden med AAP.

I Figur 3.4 viser vi arbeidsevnevurderingene som ble fullført i samme periode, fordelt på resultat – det vil si hvilket oppfølgingsvedtak vurderingen resulterte i. Vi ser at et flertall av vurderingene resulterte i vedtak om spesielt tilpasset innsats. Denne andelen har imidlertid avtall over tid, fra 70-80 prosent de første månedene, til i overkant av 50 prosent sommeren 2011. Det har vært en tilsvarende økning i vedtak om varig tilpasset innsats og standardinnsats. Forklaringene kan være flere. For det første stemmer utviklingen med at en økende andel av arbeidsevnevurderingene gjennomføres for personer som avslutter perioden med AAP, og at mange dermed går over på standardinnsats eller varig tilpasset innsats. Det kan også være at økt fokus på at arbeidsevnen skal vurderes i forhold til ethvert arbeid har ført til at færre får spesielt tilpasset innsats. Denne forklaringen støttes av at det i samme periode har vært en viss økning i avslag på søknader om AAP.

Figur 3.4 *Fullførte arbeidsevnevurderinger per måned februar 2010 - august 2011, etter resultat*



Kilde: NAV

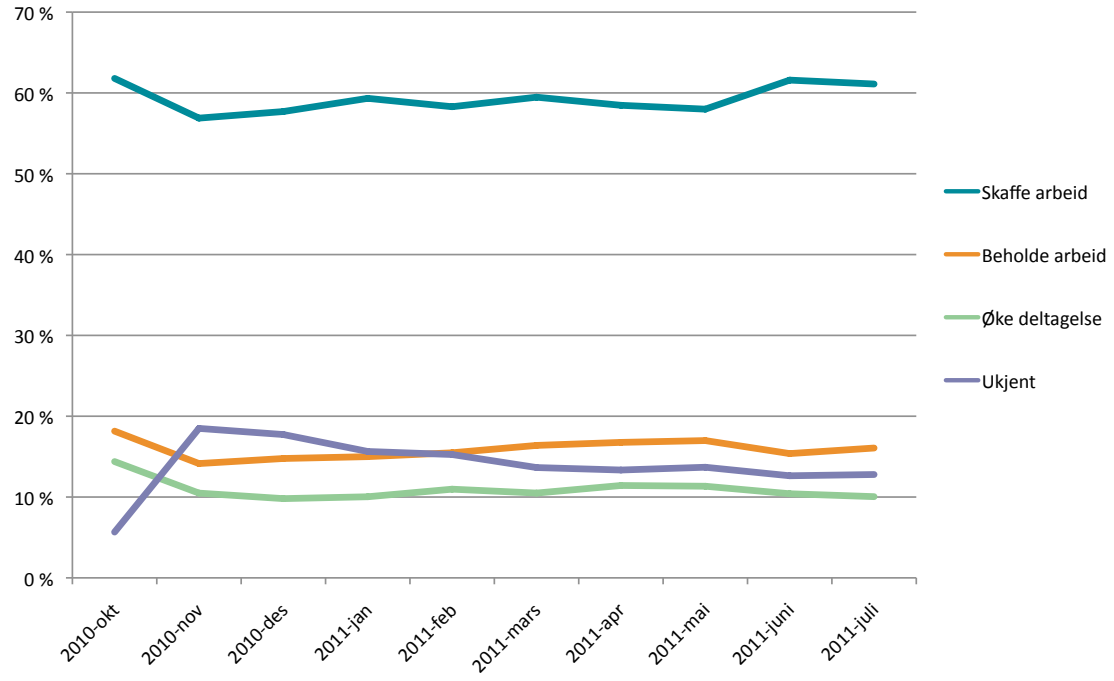
Arbeidsevnevurderingene blir også registrert etter brukernes hovedmål. Disse er:

- Beholde arbeid
- Skaffe arbeid
- Øke deltakelse

Figur 3.5 viser vi fordelingen av arbeidsevnevurderinger på hovedmål, i perioden oktober 2010 til juli 2011. Før høsten 2010 ble hovedmål kategorisert på en annen måte, og er derfor ikke sammenliknbare med arbeidsevnevurderinger registrert i tiden etter dette.

Hovedmålenes andel av arbeidsevnevurderinger har vært jevn i perioden. Hovedmålet å skaffe arbeid har hatt en andel på rundt 60 prosent i perioden, mens målet å beholde arbeid ligger på omtrent 15 prosent. Målet om å øke deltakelse har ligget jevnt på 10 prosent av arbeidsevnevurderingene.

Figur 3.5 *Fullførte arbeidsevnevurderinger per måned oktober 2010- juli 2011, etter hovedmål*



Kilde: NAV

Kjennetegn ved brukere som fikk en arbeidsevnevurdering i mai 2010

I en nærmere analyse av alle som fikk en arbeidsevnevurdering i mai 2010 (11.319 personer), så NAV på personkjennetegn, hovedmål, anvendelsesområde, oppfølgingsvedtak, samt registrert informasjon om personene fra måneden før; livsoppholdsytelser og status i Arena. Noen av fordelingene er særlig interessante for å forstå anvendelse av metoden.

Over halvparten av de som fikk en arbeidsevnevurdering i mai (og hvor det er registrert utdanningsnivå), har kun utdanning på lavere nivå (mindre enn fullført videregående skole). 16 prosent av dem er født utenfor Norge, fordelt på en rekke land, hvor de største gruppene er Irak, Somalia, Iran, Sverige, Pakistan, Danmark og Polen.

Hvilken situasjon er brukerne i måneden før arbeidsevnevurderingen? 39 prosent av de som fikk en arbeidsevnevurdering i mai 2010 mottok arbeidsavklaringspenger ved utgangen av april. 26 prosent mottok sykepenger, 3 prosent uførepensjon, 2 prosent dagpenger og 2 prosent individstønad. Det er ikke registrert livsoppholdsytelser for 20 prosent av dem, en del av disse vil være mottakere av kommunal sosialhjelp eller Kvalifiseringsstønad.

Ved å kombinere informasjon om ytelse og status i Arena, finner vi følgende hovedgrupper blant de som fikk en arbeidsevnevurdering i mai:

- Mottakere av AAP som er registrert med nedsatt arbeidsevne (behov for oppfølgingsvedtak) utgjør 33 prosent. Mange av dem vil være personer som i mars 2010 ble konvertert fra de tidligere ytelsene rehabiliteringspenger, attføringspenger og tidsbegrenset uførepensjon.
- Mottakere av sykepenger med status ”andre brukere” utgjør 21 prosent. Dette er sykmeldte som får en arbeidsevnevurdering som del av oppfølgingen – ofte vil det skje i forbindelse med at det er framsatt krav om arbeidsavklaringspenger.

- Personer med ingen eller ukjent livsoppholdsytelse utgjør til sammen 27 prosent. Blant disse var 8 prosent registrert med status "andre brukere", 7 prosent var ikke registrert i april, 7 prosent var registrert som arbeidssøkere og 5 prosent med nedsatt arbeidsevne.
- Andre kombinasjoner utgjør 19 prosent.

Fordelingen er preget av at mange brukere på dette tidlige tidspunktet hadde AAP *før* arbeidsevnevurderingen, noe som har endret seg etter hvert.

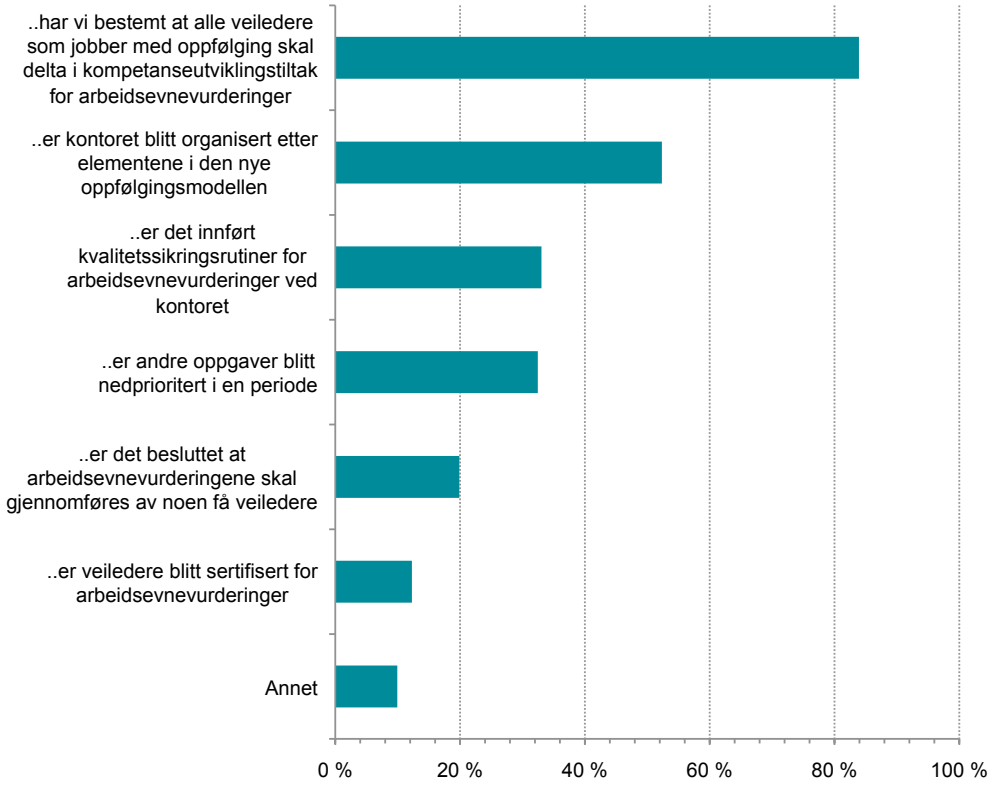
3.3 Gjennomførte tiltak for å implementere arbeidsevnevurderinger

I spørreundersøkelsen stilte vi spørsmål til lederne i om hvilke tiltak som var blitt iverksatt ved kontoret, *med den hensikt* å takle kravene til arbeidsevnevurderinger som kom 1. februar 2010. Vi hadde satt opp seks forhåndsdefinerte alternativer, og det var mulig å krysse av for flere. Svarene er vist i Figur 3.6.

Av de tiltakene vi hadde satt opp, var det absolutt flest som svarte at de hadde bestemt at alle veilederne som jobbet med oppfølging skulle delta i kompetanseutviklingstiltak for arbeidsevnevurderinger – 84 prosent av lederne oppga det. Dette gjelder uavhengig av kontorstørrelse.

Det nest vanligste svaret er at kontoret hadde blitt organisert etter elementene i den nye oppfølgingsmodellen – 52 prosent svarte det. Denne andelen er vesentlig høyere ved de store enn blant de små kontorene. 1/3 av lederne oppga at de henholdsvis har innført kvalitetssikringsrutiner og at de har nedprioritert andre oppgaver i en periode. Også disse tiltakene er mindre vanlige jo mindre kontoret er.

Figur 3.6 *For å takle kravene til arbeidsevnevurderinger… (flere kryss mulig)*



Kilde: Spørreundersøkelsen til lederne (2010)

Også blant lederne i case-kontorene er det mange som nevner opplæringstiltak som det viktigste tiltaket for å implementere bruken av arbeidsevnevurderinger ved kontoret. Vi omtaler ulike opplæringstiltak nærmere i delkapittel 3.4.

Noen av lederne fortalte at de gjennomførte en omorganisering for at organisasjonen skulle gjenspeile oppfølgingsmodellen – eventuelt gjenspeile den "produksjonslinjen" de valgte for oppfølgingsmodellen og ytelsene. Noen oppga at de hadde innført rutiner for kvalitetssikring. Et par av lederne formidlet at fokus og trykk fra ledernes side har vært en sentral del av implementeringsstrategien.

> *Vi sa tydelig fra om at dette skal vi gjøre uansett. Det sa vi tidlig. Ikke fordi det kommer som et krav, men fordi vi ønsker at brukerens behov skal være styrende – da må vi vite om ressursene til brukerne. Vi er nok veldig fokuserte på dette.*

Organisering

Blant case-kontorene var det i hovedsak de største kontorene som hadde gjennomført en omorganisering som de knytter til innføring av arbeidsevnevurdering.

> *Vi har omorganisert oss etter det (arbeidsevnevurderinger). Siden vi er et veldig stort kontor har vi gått for en funksjonstilnærming. Vi valgte det av flere grunner, også for å sørge for kvalitetssikring og kompetanse: Vi har skilt ut en egen avdeling som tar selve arbeidsevnevurderingene. De tar verken aktivitetsplanene eller den videre oppfølgingen.*
>
> *Organisasjonsmodellen hadde vi før arbeidsevnevurdering og AAP og 14a, men den er i tråd med den anbefalte nå. Til nyttår måtte vi ta en gjennomgang av grensegangen mellom oppfølging og mottak. Hvem skal gjøre hva. Det var ikke egentlig arbeidsevnevurdering som utløste det, det var innføringen av AAP.*

Kvalitetssikring og rutiner

I intervjuene med lederne ved case-kontorene stilte vi spørsmål spesielt om det var innført noen tiltak for kvalitetssikring av arbeidsevnevurderinger ved kontoret. De minste kontorene var i en spesiell situasjon i så måte, for eksempel fortalte den ene lederen at alle de fire ansatte ved kontoret på det tidspunktet gikk gjennom alle sakene. Flere av de større kontorene hadde utarbeidet rutiner eller metoder for kvalitetssikring.

> *Vi jobber med kvalitetssikringsrutiner. Vi er ikke helt ferdig. Det er for mottak og for arbeidsevnevurderinger – vi utarbeider detaljerte prosedyreskjemaer. Vi skal ha tydelige prosedyrer, og i ytterste konsekvens er vurderingen opp til meg. I dag gjør avdelingslederne kontroller – de rapporterer hver uke. Tar stikkprøver. Først har det gått på det "tekniske", forvaltningsmessige. Framover nå vil vi fokusere på innholdsmessig/faglig kvalitet.*
>
> *Vi har et eget beslutnings-/kontrollteam på alle saker. Alle arbeidsevnevurderingene skal innom en person i teamet for å vurdere kvaliteten. Som en tilleggsoppgave til å vurdere utfallet (vedtak), så vurderer de også kvaliteten. Teamet har også roller knyttet til kvalitet, opplæring og utvikling.*
>
> *Vi driver kvalitetssikring, både vi og fylket. Fylket har et opplegg hvor vi har sendt inn vurderinger. Alle veilederne skulle sende inn sine vurderinger, teamleder skulle plukke ut og godkjenne vurderingene og sende dem videre. Så fikk vi tilbakemelding. Det har vært mye diskusjon om dette på andre kontorer. Men vi ser det som en tilbakemelding til oss på hva som er bra. Tilbakemeldingen ble sendt til meg, så gikk jeg gjennom med nærmeste leder – hadde samtale med den enkelte – eventuelt sender vi inn en ny revidert vurdering. Vi har tenkt å fortsette med dette, gjerne på flere områder. Hvis vi skal vite hva sags påfyll den enkelte trenger må vi vite!*

Ytterligere en leder fortalte at de har sendt inn vurderinger til fylket og bedt om tilbakemelding hvis noe ikke var godt nok. De har imidlertid ikke hørt noe.

Flere av lederne oppga at kvalitetssikring skjedde gjennom felles gjennomgang/drøfting av konkrete saker, noe som både har en kontroll- og opplæringsfunksjon.

> *Vi har de diskusjonene, gjennomgangen av saker som vi har ukentlig. Vi har også laget eksempler som vi har diskutert i plenum. Vi har etterspurt gode eksempler fra fylket. Hadde nettopp en workshop i fylket hvor det også ble etterlyst, men de er redd for å gi det ut fordi de er redde for at vi skal bruke det som en mal.*

Prioritering av oppgaver

Ved case-kontorene var det få av lederne som svarte ja på spørsmål om de i en periode hadde nedprioritert andre oppgaver for å få innført arbeidsevnevurderinger. Lederen ved ett kontor forteller at de "kjøpte fri" ansatte for at de kunne få intensiv opplæring, både i regi av fylket og lokalt. Den aktuelle avdelingen brukte en hel måned på dette, mens kontoret "kjøpte" tjenester fra forvaltningsenheten i perioden. Bare én leder sier at andre oppgaver ble nedprioritert:

> *Ja, vi måtte nedprioritere andre ting. Vi klarer ikke å få uføre-sakene raskt nok unna når vi skulle gjennomføre arbeidsevnevurderinger. Vi måtte nedprioritere det som er minst skadelig en stund, noen andre midlertidige ytelser. Vi klarer ikke være best i alt.*

Selv om de fleste svarte at ingen oppgaver ble nedprioritert, er det flere av lederne som formidler at innføring av arbeidsevnevurderinger førte til at andre oppgaver/kvaliteten har vært skadelidende i en periode.

Utfordringer i forbindelse med implementeringen

En rekke av lederne ved case-kontorene trakk fram utfordringer knyttet til implementeringen. Flere mente at den største utfordringen lå i det at arbeidsevnevurderinger innebærer en ny måte å tenke på. Noen nevner utfordringer knyttet til opplæring, ressurser (bemanning) og/eller IT-kompetanse. Følgende refleksjoner illustrerer dette:

> *Det mest utfordrende er å sette av tid til opplæring. Vi har vært i en kritisk situasjon - med restanser i 2009. Vi fokuserte på inntektssikring. Som leder var en viktig utfordring å få de ansatte til å forstå at dette er noe nytt. For noen tror at det bare er en forlengelse av yrkesrettet attføring. Det å lage en ressursprofil. Det tar tid å opparbeide denne kompetansen.*

> *Jeg tror det er mest utfordrende for de som tidligere bare har jobbet med trygd. Dette er en slags attføringstankegang. Vi føler at det ikke alltid passer når folk skal tilbake til arbeid (tidligere rehabilitering/sykmeldte). Ordlyden i Arena og i vedtakene er "arbeidssøker". Og dessuten at vi er vant til å begrunne vedtakene medisinsk, vi må legge stor vekt på det medisinske. Det er vanskelig å legge av seg på noen få måneder. Og vi føler at det medisinske forklarer mye. Altså måten å jobbe/tenke på. Som leder har en utfordring vært at jeg ikke har den Aetat-erfaringen, jeg har lite kunnskap om utdanninger, arbeidsrettede tiltak, hva vi kan gi, når vi kan gi tiltak. Alle spør meg om råd, jeg føler at jeg kan for lite og vet ikke hvem jeg skal henvende meg til.*

> *Den store utfordringen er at bemanningen er for knapp. Vi må smøre tynt ut over skiven. Det er de utenforliggende tingene, vi ikke har kontroll over – for eksempel datasystemer, meldekort, forvaltning. Dette har ikke vi kontroll over. Det vi har hånd om selv – det klarer vi normalt. Vi savner eksempler – det er fortsatt usikkerhet knyttet til hva en arbeidsevnevurdering bør inneholde.*

> *Det er jo en stund siden (det aktuelle kontoret kom tidlig i gang). Men det var vanskelig til å begynne med, vi manglet IT-støtte (det skjedde bare på papir først). Utfordringen er turnover – vi må hele tiden ha opplæring. Men jeg synes vi har implementert helhetsperspektivet bra – å se alle forholdene, synes vi har klart å se sammenhengen i det. Den største utfordringen er å få folk til å se at ved å gjøre en grundig jobb nå sparer vi tid senere. Det er lett å klikke seg gjennom og gjøre en dårlig jobb.*

Noen ledere ga uttrykk for at selve implementeringen av arbeidsevnevurderinger ikke ga store utfordringer.

> *Det har ikke vært veldig stor utfordringer. Synes det har gått veldig glatt. Vi var godt forberedt. Og det var ikke så komplisert som de ga uttrykk for fra sentralt hold.*

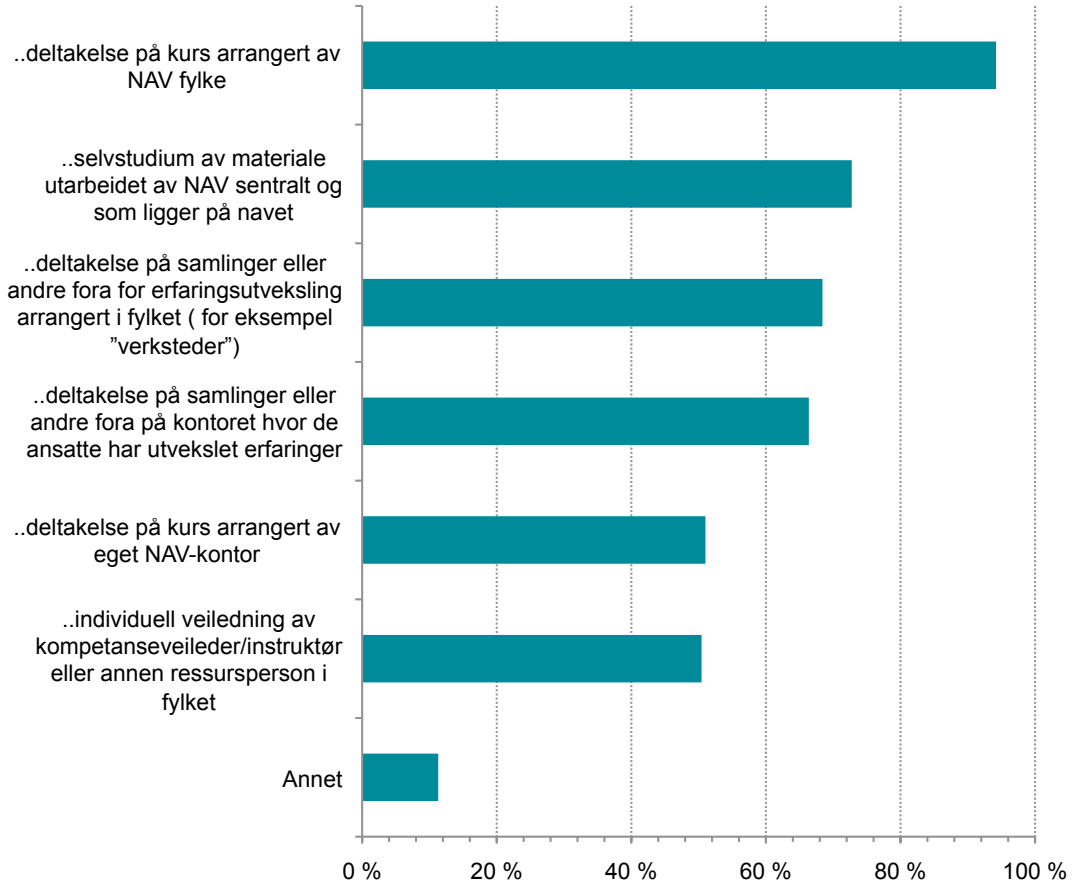
3.4 Opplæring/kompetanseutviklingstiltak

Kompetanseutviklingstiltak for veiledere ble altså nevnt av lederne som det viktigste tiltaket for å implementere arbeidsevnevurderinger. Nedenfor skal vi se nærmere på hvilke metoder som ble brukt i den innledende fasen.

I spørreundersøkelsen oppga hele 94 prosent av lederne at opplæring hadde skjedd gjennom veiledernes deltakelse på kurs arrangert av NAV fylke. Det var også mange (73 prosent) som oppga at de ansatte hadde lært gjennom selvstudium av materiale utarbeidet av NAV sentralt (på navet), og/eller at de ansatte hadde deltatt på samlinger eller andre fora for erfaringsutveksling, enten arrangert i fylket (68 prosent), eller på kontoret (66 prosent).

Som vi ser av Figur 3.7, oppga et stort antall ledere at de ansatte hadde opparbeidet seg kunnskap gjennom flere metoder. Av de alternativene vi hadde satt opp, var det minst vanlige at de ansatte fikk individuell veiledning av kompetanseveileder/instruktør eller annen ressursperson i fylket – det er likevel 50 prosent av lederne som svarte det.

Figur 3.7 *Hvordan har veilederne ved ditt kontor opparbeidet seg kunnskap om arbeidsevnevurderinger? Har det vært gjennom… (flere kryss mulig)*

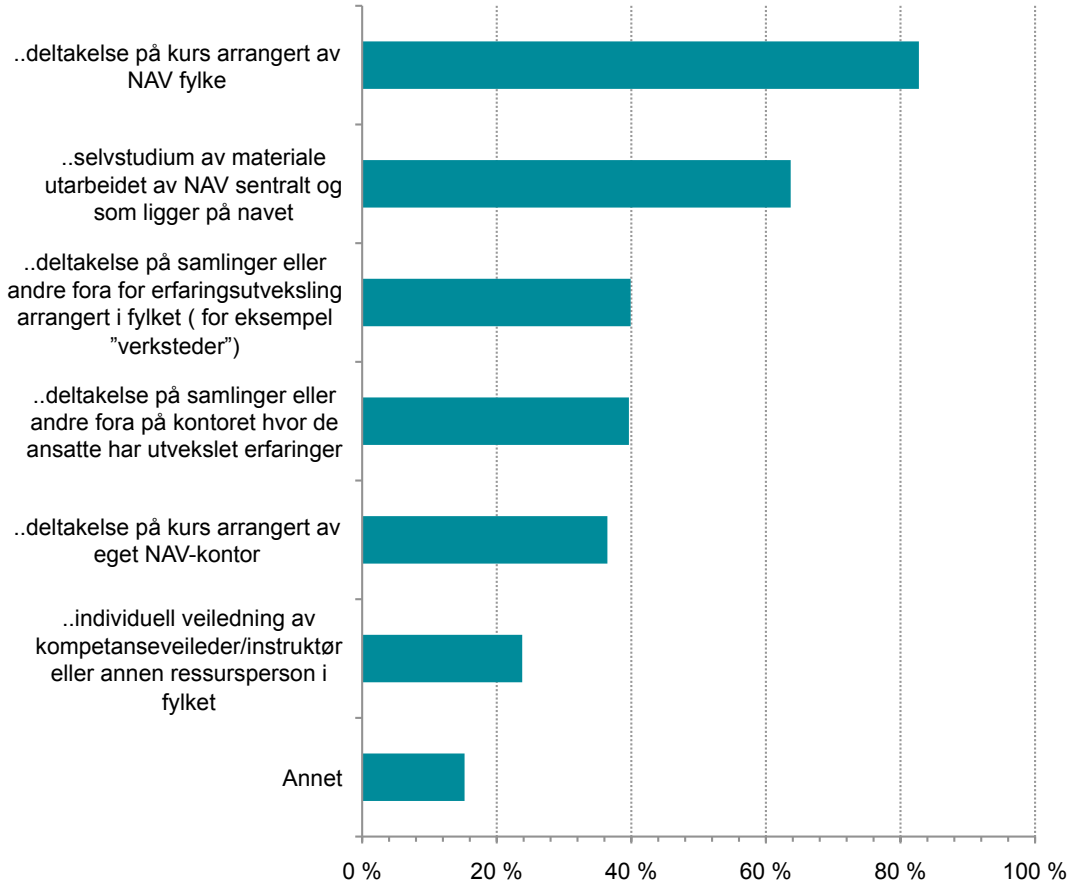


Kilde: Spørreundersøkelsen til lederne (2010)

Veilederne ble stilt spørsmål i spørreundersøkelsen om hvordan de selv hadde opparbeidet seg kompetanse om arbeidsevnevurderinger. Vi ser av Figur 3.8 at svarene samsvarte svært godt med hvilke tiltak lederne oppga å ha brukt. 83 prosent av veilederne hadde deltatt på kurs arrangert av NAV fylke, og 64 prosent oppga at de hadde opparbeidet seg kunnskap ved selvstudium av materiale utarbeidet av NAV sentralt. Deretter kommer deltakelse på samlinger eller andre fora for erfaringsutveksling arrangert i fylket (40 prosent) eller kontoret (40 prosent). 24 prosent oppga at de hadde fått individuell veiledning av kompetanseveileder/instruktør eller annen ressursperson i fylket.

Veiledere ved de store NAV-kontorene hadde oftere enn veiledere ved mindre kontorer deltatt på kurs arrangert av eget kontor, ellers var svarene svært like uavhengig av kontorstørrelse.

Figur 3.8 *Hvordan har du opparbeidet kompetanse om arbeidsevnevurderinger? Har det vært gjennom… (flere kryss mulig)*



Kilde: Spørreundersøkelsen til veilederne (2010)

Vi stilte spørsmål til veilederne om hvor lenge det var siden de var på kurs hvor arbeidsevne-vurderinger var et viktig tema. 30 prosent svarte at det var mellom 1 og 3 måneder siden, ytterligere 30 prosent svarte at det var under 6 måneder siden. 29 prosent 6-12 måneder og 11 prosent at det var over et år siden.

Ved case-kontorene formidlet lederne at opplæringen hadde bestått av kurs, anvendelse av veiledere/ressurspersoner i fylket, såkalte verksteder i regi av fylket/i distriktet, intern drøfting av konkrete case, bruk av e-læringsmoduler og informasjon på navet.

> *Det har vært kurs, men ikke bare kurs. Mye skulder til skulder. Mye verksteder. AEV-verksted, Arena-verksted osv. Noen ganger her på kontoret, noen ganger med flere*

kontorer. Der jobber vi med reelle saker. Vi har jo ikke tid, men…. Vi må bare ha den kompetansen. Vi får igjen for det senere.

Alle kontorene hadde sendt medarbeidere på kurs, stort sett i regi av NAV fylke, og flere av dem formidlet at *alle* veilederne hadde deltatt på slike kurs.

Alle på kontoret var igjennom kurs i 2009. Enten hos fylket eller her lokalt. Det er et stående tilbud fra fylket om opplæring. De kommer til oss i neste uke – med et 2 dagers kurs til alle som ønsker.

Det har vært masse kursing i fylket. Det har gitt et godt utgangspunkt, men nå må vi videreutvikle kompetansen internt. På et praktisk nivå, drøfte mer.

En del kontorer hadde aktivt brukt kompetanseinstruktører eller kompetanseveilederne i fylket, som hadde fått opplæring fra sentralt hold.

Vi har interne kurs der vi bruker fylkets kompetanseveiledere som er utplassert i lokalkontoret. Han har opplæring her når han ikke jobber for fylket. Men det er ny organisering i fylket også. Jeg er litt usikker på status for ordningen med kompetanseveileder.

Etter kurs begynte vi så smått å få det til. De fleste, da. Noen har problemer med data. Da er det nyttig å sitte sammen med en veileder. Det er kompetanseveiledere i regioner. Kompetanseveilederen er her tre dager i uka. For arbeidsevnevurdering har det kokt ned til skulder til skulder opplæring. En gang fulgte hun opp én veileder spesielt.

Metodene som ble benyttet til kompetanseutvikling hadde allerede våren 2010 endret seg fra bruk av kurs (i fylket og/eller internt) i den tidlige fasen, til mer bruk av samlinger internt på kontoret hvor en avdeling eller team (eventuelt alle på kontoret) gikk gjennom konkrete saker. Det fungerer både som opplæring, kvalitetssikringstiltak, og det sørger for lik praksis internt på kontoret.

Vi valgte å ta opplæring og saker vi gikk gjennom samtidig. Reelle saker, konkret. Gikk gjennom alle bildene (i Arena), diskuterte oss fram til konklusjoner osv. Hele februar brukte avklarings- og vilkårsavdelingen på opplæring.

Nå driver vi kompetanseutvikling på et arbeidsretta nivå, vi drøfter mer. Vi har nå øremerket en egen stilling til kompetanseutvikling på kontoret. Vi kommer til å bruke mer ressurser der. Mer internt i framtida. Vi har mer nytte av arbeidskursene enn de eksterne. De går på reelle saker, vi ser på saker i felleskap.

Vi har den ukentlige samlingen i avdelingen der vi går gjennom saker. Vi setter oss sammen og jobbet oss gjennom det for å få rutiner. Skaffe oss erfaring. Vi inviterer også de små NAV-kontorene i regionen til oss. Utgangspunktet kan være at vi har fått beskjed fra et kontor om at de sliter med en konkret sak. Og da har vi invitert dem til å komme og diskutere denne saken i plenum.

Fra sentralt hold er det utarbeidet en stor mengde materiale, både til bruk i opplæring og til støtte for veilederne i gjennomføringen av arbeidsevnevurderinger. Materialet er tilgjengelig på NAVs intranett (”navet”). I spørreundersøkelsen var det en stor andel av lederne som oppga at kontoret hadde benyttet sentralt utarbeidet materiale til opplæring av ansatte – og de gir dette materialet et godt skussmål.

Case-kontorene benyttet dette materialet på ulike måter og i varierende grad, mest til opplæring.

Materialet ble brukt mye i forarbeidet til implementeringen. Og de nyansatte må igjennom det. Nå blir det brukt mer av avdelingsleder. For vi prøver å sørge for at det går så lett som mulig for veilederne – at spørsmål går til avdelingsleder. For å sørge for at det blir gjennomført likt.

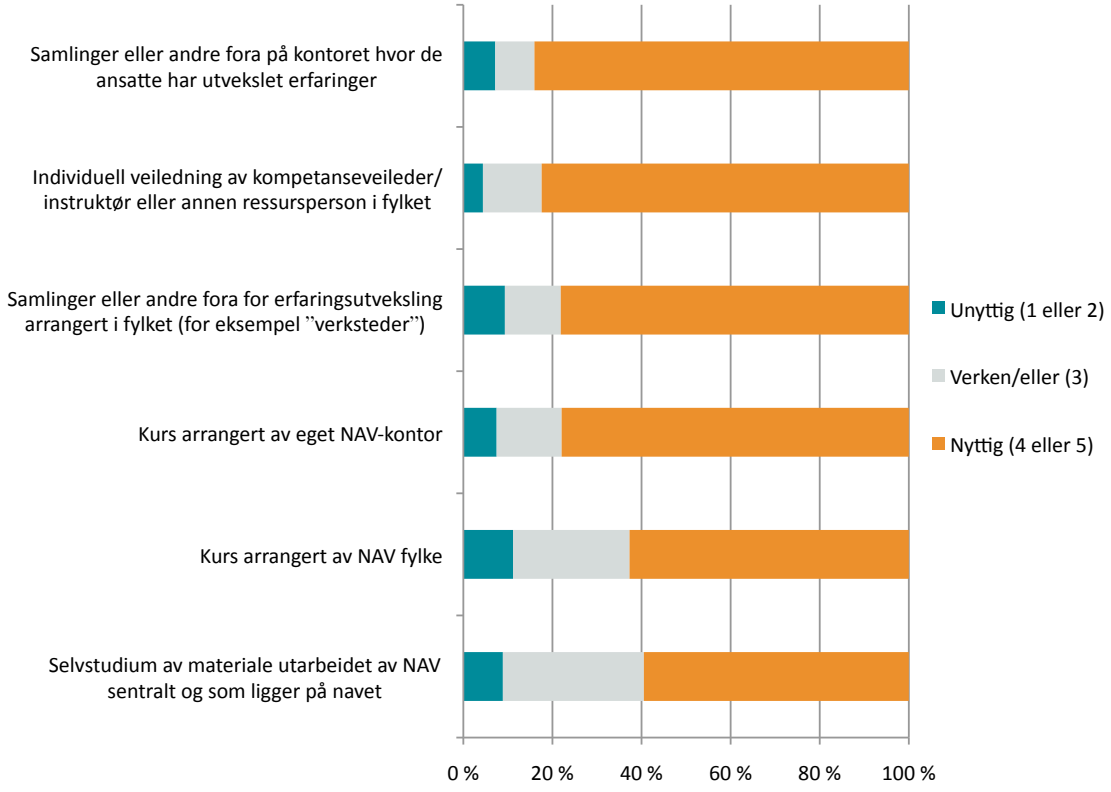
Vi bruker det. Vi har også brukt e-læring. Men den enkelte veileder bruker det ikke på eget initiativ, vi må sette det i system – sette av tid til det i teamene. Jeg savner ikke noe der (på navet).

Ja da, vi vet om det, men det er litt tilfeldig om det brukes. Du skal ha god tid til å finne det. Det ligger så mye der (på navet). Det er en liten jungel der. Men vi har fått noen tips om hvor vi kan finne ting, i kontakt med andre i fylket (hvis vi er på samlinger tipser vi hverandre). Stikkordsveilederen er omtrent det eneste vi bruker.

I spørreundersøkelsen ba vi veilederne vurdere nytten av hvert av de kompetanseutviklingstiltakene de hadde deltatt på – på en skal fra 1 (svært unyttig) til 5 (svært nyttig). Svarene er vist i Figur 3.9. I figuren har vi slått sammen alternativ 1 og 2 (”unyttig”) og 4 og 5 (”nyttig”).

Vi ser at veilederne oppfattet flere av tiltakene som nyttige. Samlinger eller andre fora for å utveksle erfaringer på kontoret, samt individuell veiledning av personer med relevant kompetanse, ble oppfattet som mest nyttig. Henholdsvis 84 og 83 prosent av veilederne bedømte slike tiltak til 4 eller 5 på en skala fra 1 til 5. Det er likevel en høy andel som også hadde hatt nytte av kurs – mest kurs som var arrangert av eget NAV-kontor.

Figur 3.9 *Veiledernes nytte av ulike kompetanseutviklingstiltak for gjennomføring av arbeidsevnevurderinger*



Kilde: Spørreundersøkelsen til veilederne (2010)

Tilbakemeldingene fra lederne ved case-kontorene samsvarer med spørreundersøkelsen: Flere av dem oppfattet rene (mer teoretiske) kurs som mindre nyttig enn praktiske ”øvelser”, såkalt skulder-ved-skulder opplæring og felles gjennomgang av reelle saker. Det ble imidlertid påpekt at de ulike metodene har sin funksjon til ulike tidspunkter.

Det er OK med kurs først, men nå må vi bruke mer arbeidsretta metoder.

Skulder ved skulder er bra. Men kurs er også nyttig til sin tid – det er tidsbruken og effektiviteten å tenke på også. Opplæringen og fokuset har vært bra fra fylkets side.

Jeg tror det handler om å kombinere litt. Det er en prosess, man blir ikke ferdig utlært. Det holder ikke å gå på et kurs. Man må friske opp jevnlig. I tillegg utvikler jo metoden seg litt. Så det er litt andre fokus og innspill i dag, enn det vi fikk i fjor. Dette at vi sender

eksempler til fylket for å få godkjenning/sertifisert er nyttig. Viktig at man gjør det litt alvorlig. Arbeidsevnevurdering er ikke noe vi slipper folk løs på uten kjenne godt til verktøyet. Fylket har en liste over hvem som er godkjente til å gjennomføre arbeidsevnevurdering. Det å få noen utenfra til kontoret for å bygge opp vår kompetanse. At vi kan bestille akkurat det vi har behov for. Det er viktig. Det gjør susen.

Én til én veiledning er det viktigste . Men det fungerer ikke hvis man ikke også har en del felles opplæring i bunn. Folk trenger å få fordøyd det litt over tid – og få teste ut. Vi samler av og til flere og så jobber de med egne saker. Vi har dyktige kompetanseveiledere. Og de har vært flinke til å benytte case.

Et par av lederne var direkte misfornøyde med kursopplegget fra fylkets side, og/eller mener at teoretiske kurs som ikke er knyttet til gjennomføring er lite nyttig.

Jeg har kritisert opplæringen fra dag én, det er for teoretisk, dårlig pedagogisk. Det burde vært mer praktisk gjennomføring, ikke sitte og se på pp-presentasjoner. De kursene er mer for å krysse av at det er gjort… Opplæringen begynner når vi begynte å gjennomføre det. Da trenger vi noen som kan bistå. Da har vi konkrete behov. Å relatere det til faktiske brukere. Folk husker ikke den akademiske øvelsen vi gjorde på kurs.

Vi hadde kurs for ganske lenge siden, så gikk det lang tid før arbeidsevnevurdering kom. Det er typisk. Vi hadde en arbeidsmiljøundersøkelse som viste at det var stort behov for opplæring hos de ansatte hos oss. De forstår ikke hva vi trenger av opplæring. Alle spør om hva som er godt nok (kvalitet). Å få eksempel på en god arbeidsevnevurdering – det vil de ikke gi oss (fylket). Vi som ikke har Aetat-bakgrunn, vi savner et nettverk eller noe. Jeg selv mangler kompetanse på utdanninger og markedskompetanse. Når jeg skal anbefale veien videre på et utdanningsløp. Derfor bruker vi tiltaksarrangører, for vi kan ikke dette selv.

Man må ikke sette i gang opplæring lenge før man skal bruke det! Og vi hadde en fra fylket som foreleste om tiltak osv. Det var store forventninger, men det ble så generelt – det er ikke det vi trenger – vi må ha det konkret! Vi må ha noe vi kan bruke i møte med brukeren.

3.5 Oppsummering

Tidspunktet for implementering av arbeidsevnevurderinger varierer fra kontor til kontor, men det var de færreste kontorene som implementerte metodikken før vinteren 2010. Før det ble den oftest benyttet bare av noen få veiledere, og for enkelte grupper av brukere.

Det viktigste tiltaket som ble iverksatt i NAV-kontorene for å implementere arbeidsevne-vurderinger var opplæringstiltak. 94 prosent av lederne rapporterer at opplæringen skjedde ved at veiledere som gjennomfører arbeidsevnevurderinger deltok på kurs i regi av NAV fylke, deretter at mange hadde lært det gjennom selvstudium av materiale utarbeidet av NAV sentralt. Veilederne oppfattet at det mest nyttige opplæringstiltaket var samlinger eller andre fora på kontoret hvor de ansatte kan utveksle erfaringer. Veilederne i case-kontorene vektlegger skulder-ved-skulder-opplæring som et viktig kompetanseutviklingstiltak.

AAP er det viktigste anvendelsesområdet for arbeidsevnevurderinger; rundt 60 prosent av gjennomførte vurderinger har dette som anvendelsesområde. Om lag 60 prosent av arbeidsevnevurderingene gjennomføres for brukere med ”skaffe arbeid” som hovedmål. Det har vært en avtalende andel av arbeidsevnevurderingene som fører til oppfølgingsvedtak om spesielt tilpasset innsats. Årsaken er trolig at flere av vurderingene etter hvert gjennomføres for personer som avslutter en periode med AAP, og som skal ha standardinnsats eller varig tilpasset innsats. Det kan også spille inn at andelen avslag på AAP-søknader har økt.

4 Organisering og arbeidsdeling

Arbeidsevnevurderinger er et kjerneelement i oppfølgingen av brukere med behov for bistand rettet mot arbeid og aktivitet. Hvordan arbeidsdelingen og arbeidsflyten er når det gjelder gjennomføring av arbeidsevnevurderinger, er derfor nært knyttet til den overordnede organiseringen av NAV-kontoret.

4.1 Organisering av NAV-kontorene

Det er utarbeidet en veileder for "organisering og videreutvikling av NAV-kontor". Denne ble først vedtatt i 2009, og versjon 2 forelå i februar 2010. Den reviderte versjonen inneholder blant annet en tydeliggjøring av organisering av oppfølgingsvedtak. Det er angitt en grunnmodell for plassering av funksjoner og oppgaver, som skal kunne benyttes uavhengig av kontorets størrelse.

Grunnmodellen innebærer en deling mellom aktiviteter og arbeidsoppgaver mellom funksjonene (eller enhetene) *publikumsmottak* og *oppfølging*. I publikumsmottak er informasjon og veiledning viktige arbeidsoppgaver, dessuten gjennomføring av den første kartleggingen/behovsvurderingen. Vedtak om og oppfølging av brukere som bare trenger situasjonsbestemt innsats hører naturlig hjemme her. Oppfølgingsfunksjonen har ansvar for oppfølging av brukere som trenger spesielt tilpasset eller varig tilpasset innsats, eller som vurderes for slik innsats. Her gjennomføres selve arbeidsevnevurderingene. I den enheten/funksjonen som i grunnmodellen kalles *markedsarbeid*, inkludert oppfølging av sykmeldte, ligger arbeidsoppgaver som kan innebære både informasjon/avklaring og oppfølging/arbeidsevnevurderinger. Oppfølging av arbeidsgivere er dessuten et viktig element i denne funksjonen.

Grensesnittene mellom mottak, markedsarbeid og oppfølging kan organiseres på ulikt vis – noe som også blir gjort. Variasjonene er dels avhengig av størrelsen på kontorene, men også ulike valg som er gjort. Slike grensesnitt innebærer alltid utfordringer, noe flere av case-kontorene våre ser når det gjelder arbeidsevnevurderinger. I løpet av evalueringsperioden er det derfor flere kontorer som har gjort endringer/justeringer av organiseringen.

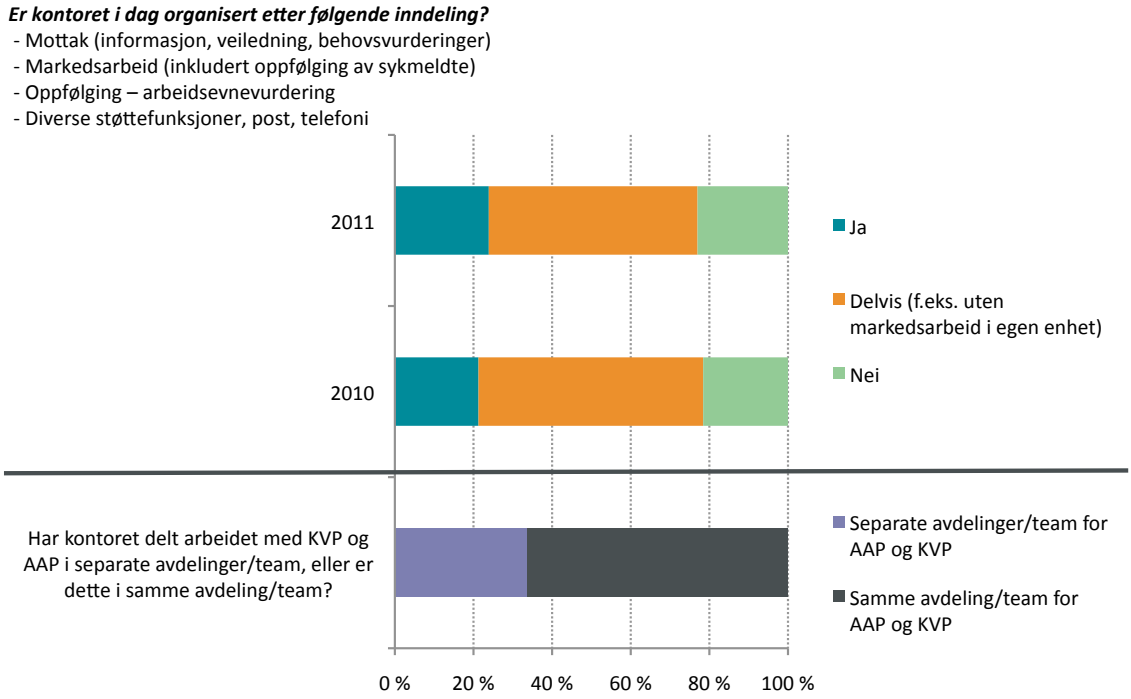
Det er dessuten ofte et organisatorisk skille mellom oppfølging av brukere som tilhører det statlige ansvarsområdet, og brukere som tilhører det kommunale ansvarsområdet. Det vil si sosialhjelpsmottakere og oppfølging av Kvalifiseringsprogrammet (KVP) på den ene siden og oppfølging av personer med rett til helserelaterte ytelser på den andre siden. Finansieringen av KVP var inntil nylig øremerket, og har generelt vært romslig sammenliknet med ressursene som er tilgjengelig for oppfølging av andre brukere. Dette er en følge av at KVP-deltakere nettopp har behov for og skal få særlig tett oppfølging.

Intensjonen i NAV-reformen er imidlertid at det er brukernes behov som skal styre hvilken oppfølging og tiltak de får, og ikke deres ytelse. Det har derfor vært et ideal å organisere oppfølging av de to brukergruppene sammen.

I spørreundersøkelsene spurte vi lederne om 1) kontoret helt eller delvis er organisert etter inndelingen mottak – oppfølging – markedsarbeid, og 2) om kontoret har delt arbeidet med KVP og AAP i separate avdelinger eller team, eller om det er plassert i samme avdeling/team. Kun det første spørsmålet ble også stilt våren 2010. I Figur 4.1 viser vi svarene.

Som vi kan se er 24 prosent av alle kontorene i 2011 organisert med tre avdelinger/team (mottak, marked og oppfølging), samt støttefunksjoner som post, telefoni mv. Omtrent halvparten av lederne oppgir at de delvis er organisert slik, mens 23 prosent er organisert på andre måter. Det er forholdsvis små endringer i denne fordelingen siden 2010. I 2011 har 2/3 av kontorene samlet arbeid med AAP og KVP i samme avdeling/team, mens resten av kontorene har separate avdelinger/team for oppfølging av de to brukergruppene.

Figur 4.1 Organisering av NAV-kontorene



Kilde: Spørreundersøkelsen til lederne (2010 og 2011)

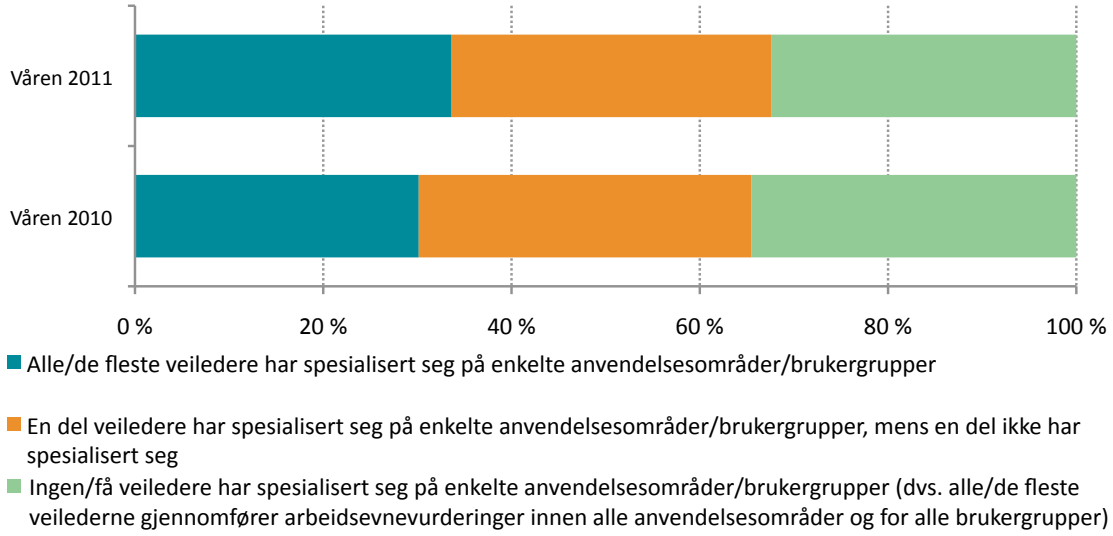
Videre ble lederne i 2011 stilt spørsmål om hvor godt de mener at kontorets organisering støtter opp om NAVs krav og forventninger til en god arbeidsevnevurdering. 28 prosent mener at organiseringen støtter "meget godt" opp om NAVs krav og forventninger, mens 59 prosent svarer "ganske godt". Kun 3 prosent svarer "dårlig".

Blant de veilederne som besvarte spørreundersøkelsen i 2011 oppga 90 prosent at de i hovedsak jobber med oppfølging/arbeidsevnevurdering, 31 prosent jobbet i mottaksfunksjon, 32 prosent med markedsarbeid, inkludert oppfølging av sykmeldte. 33 prosent av dem hadde også andre oppgaver.

4.2 Spesialisering i arbeidsevnevurderinger

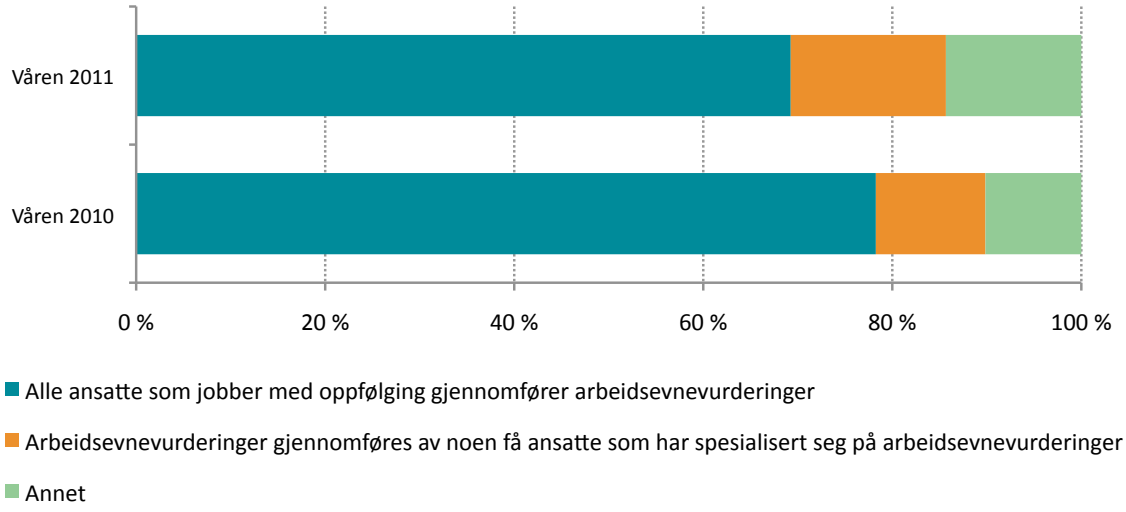
Vi stilte også spørsmål til lederne om spesialisering i arbeidet med arbeidsevnevurderinger. For det første om arbeidsevnevurderinger i seg selv er en spesialisert arbeidsoppgave, og for det andre om det er spesialisering på ulike anvendelsesområder/brukergrupper blant de veilederne som gjennomfører arbeidsevnevurderinger. Begge spørsmålene ble stilt både i 2010 og i 2011. I Figur 4.2 og Figur 4.3 viser vi svarene. Vi ser – kanskje noe overraskende – at det er en tendens til økende spesialisering i løpet av perioden.

Figur 4.2 *Jobber veilederne som gjennomfører arbeidsevnevurderinger med alle brukergrupper og anvendelsesområder, eller er de spesialisert på enkelte brukergrupper/anvendelsesområder?*



Kilde: Spørreundersøkelsen til lederne (2010 og 2011)

Figur 4.3 *Hvordan er arbeidet med arbeidsevnevurderinger organisert ved kontoret i dag?*



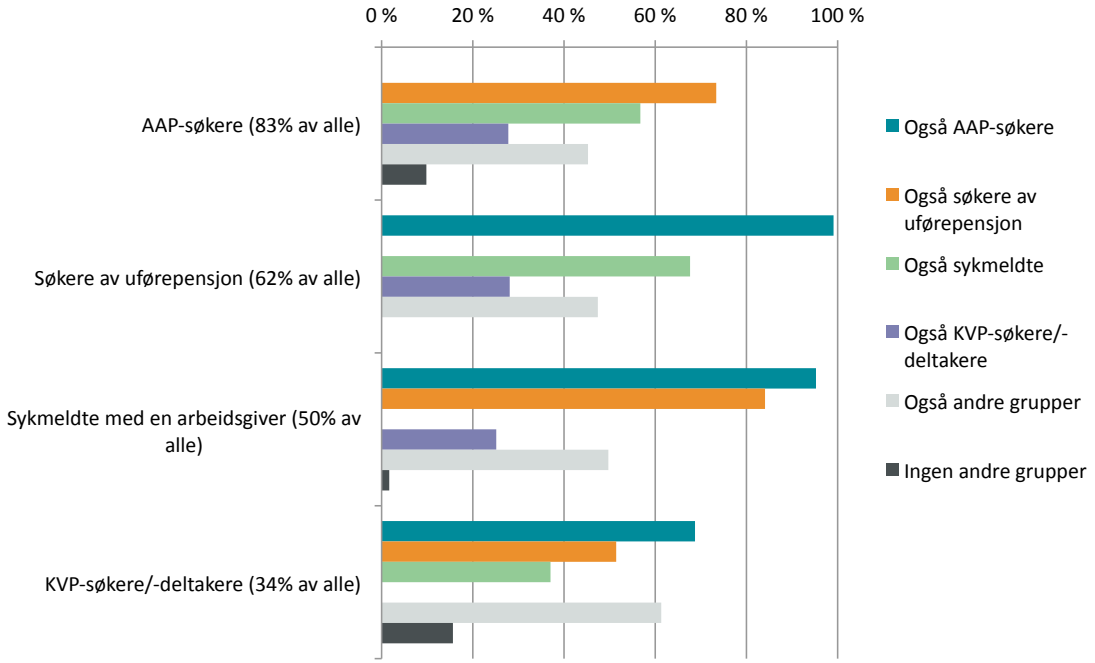
Kilde: Spørreundersøkelse til lederne (2010 og 2011)

Blant veilederne som besvarte spørreundersøkelsen er det et stort flertall som (blant annet) jobber med AAP. På spørsmål om hvilke brukergrupper de jobber med, var det 83 prosent som svarte AAP-søkere, 62 prosent søkere av uførepensjon, 50 prosent sykmeldte og 34 prosent KVP. Mange jobber altså med oppfølging av flere brukergrupper. Det er dessuten ikke alle disse "gruppene" som er gjensidig utelukkende.

Vi har undersøkt hvilke kombinasjoner som er mer og mindre vanlige. Resultatene er vist i Figur 4.4. Blant veilederne som jobber med AAP-søkere, er det en høy andel (nesten ¾) som også jobber med søkere av uførepensjon, 57 prosent jobber også med sykmeldte. Under 30 prosent jobber også med KVP-søkere/deltakere. Vi ser at oppfølging av personer som søker uførepensjon og sykmeldte med en arbeidsgiver er de minst spesialiserte funksjonene, i den forstand at mange av disse veilederne ofte også jobber med andre helserelaterte grupper/ytelser.

Oppfølging av brukere på KVP er mest spesialisert. I den siste gruppa er det vesentlig færre som samtidig jobber med brukere med helserelaterte problemstillinger. Det er likevel verdt å merke seg at nesten 70 prosent av dem også jobber med AAP-søkere. På den annen side er det en lav andel av de som jobber med helserelaterte problemer som også jobber med KVP.

Figur 4.4 Hvilke av følgende brukergrupper jobber du med? Kombinasjoner av svar

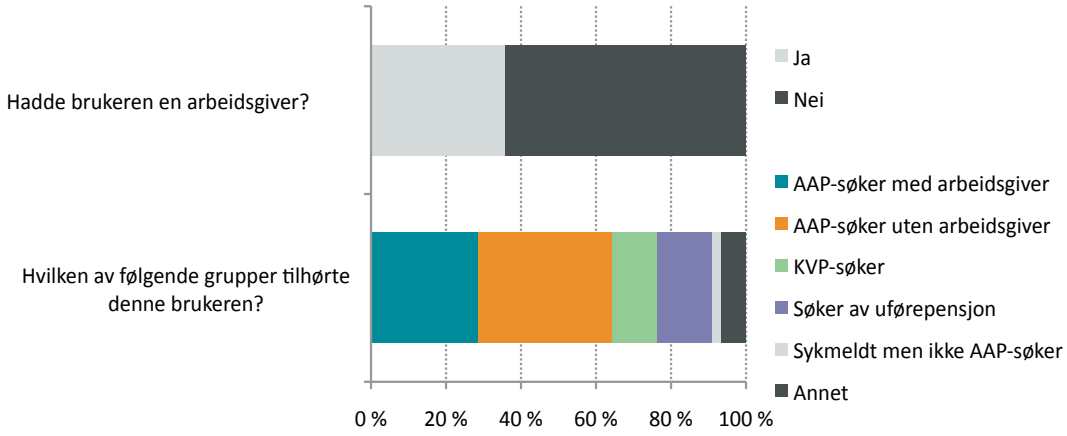


Kilde: Spørreundersøkelsen til veilederne (2011)

I spørreundersøkelsen til veilederne i 2011 relaterte vi en del spørsmål til én bestemt arbeidsevnevurdering – den siste de hadde ferdigstilt. På denne måten har vi kartlagt hvordan arbeidsevnevurderinger gjennomføres i et representativt utvalg saker, og vi har kunnet undersøke hvorvidt prosessen er ulik for de ulike typer saker.

I Figur 4.5 viser vi hvilken kategori de aktuelle brukerne tilhørte. Vi ser at et flertall av brukerne ikke hadde en arbeidsgiver, det gjelder nesten 2/3, og de fleste av dem søkte AAP. Også AAP-søkere med en arbeidsgiver utgjør en stor gruppe – til sammen var det 64 prosent av arbeidsevnevurderingene som ble gjennomført for brukere som søkte AAP. Dette stemmer godt med statistikken over alle gjennomførte arbeidsevnevurderinger (se Figur 3.3). Videre var det 15 prosent av arbeidsevnevurderingene som ble gjennomført for søkere av uførepensjon, og 12 prosent for KVP-søkere. En svært liten andel av arbeidsevnevurderingene ble gjennomført for sykmeldte som ikke søkte AAP.

Figur 4.5 *Siste gjennomførte arbeidsevnevurdering: Hvilken situasjon var denne brukeren i da du startet arbeidsevnevurderingen?*



Kilde: Spørreundersøkelsen til veilederne (2011)

4.3 Organisasjon og arbeidsflyt i case-kontorene

Prosessen knyttet til arbeidsevnevurderinger er ikke nødvendigvis oppdelt i klart avgrensede, suksessive elementer, slik det kan synes i metodebeskrivelsene. I praksis kan følgende trinn eller aktiviteter være med eller ikke, og overlappe hverandre i ulike kombinasjoner:

- Registrering
- Utdeling/utsending av egenvurderingsskjemaet, og informasjon om dette
- Innkalling til samtale
- Utfylling av skjemaet
- Samtaler om (utfylling av) egenvurderingsskjemaet
- Samtaler med utgangspunkt i egenvurderingsskjemaet/ressursprofilen
- Samtaler om aktivitetsplan
- Skriving av arbeidsevnevurderingen
- Kommunikasjon med brukeren i etterkant

Ulik organiseringen av arbeidet kan være et resultat av at kontorene har svært ulik størrelse. De to ekstreme variantene blant case-kontorene våre er det minste kontoret, hvor alle gjør alt, og det største kontoret, hvor til og med de enkelte elementene i selve arbeidsevnevurderingene er delt mellom ulike saksbehandlere. De øvrige kontorene har mer eller mindre fininndelt arbeidsdeling mellom avdelinger/team.

Hovedmodellen i case-kontorene er en inndeling mellom mottak, sykefraværsoppfølging og oppfølging av andre brukere med behov for bistand knyttet til arbeid. Ulik organisering/arbeidsflyt på kontorene bygger imidlertid også på at de har tatt ulike organisatoriske valg når det gjelder grensesnittene mellom de enkelte aktivitetene/elementene i oppfølgingsarbeidet, eller mellom ulike brukergrupper. Det gjelder så vel skillet mellom KVP og helserelaterte ytelser, brukere med og uten en arbeidsgiver, samt arbeidsdelingen mellom mottak og oppfølging og organiseringen av mottaket.

Siden de sju case-kontorene har valgt såpass ulike løsninger når det gjelder arbeidsdeling på kontoret, ser vi det som hensiktsmessig å beskrive dem hver for seg. Kontorene står overfor

forskjellige utfordringer, og flere av dem hadde gjort endringer i organiseringen mellom vårt første og andre besøk – til dels i ulik retning.

Kontor A

Kontor A er det største kontoret blant casene våre. De har delt lederskap, og avdelingene er organisert i en statlig og en kommunal linje, med unntak av mottaket som er felles. Opprinnelig var planen i kontoret at den statlige og kommunale delen skulle være helt samorganisert, men de måtte gå bort fra dette: "Verden viser seg ofte å være annerledes enn grunnlagsdokumentasjonen. Vi måtte gå bort fra generalistkompetanse og tilbake til spisskompetanse."

Omtrent da AAP ble innført ble det skilt ut *egen avdeling* som kun gjennomfører selve arbeidsevnevurderingen. Dette er en organisasjonsmodell som skiller seg fra de fleste andre NAV-kontorer. Den spesialiserte avdelingen fungerer som "leverandør" av arbeidsevnevurderinger til hele kontoret, uavhengig av hvilken gruppe brukeren tilhører. Avdelingen får bestilling på arbeidsevnevurdering fra mottaket eller fra andre avdelinger på huset. Vi betegner i det følgende avdelingen som "AEV-avdelingen" (som ikke er den faktiske betegnelsen).

Ordningen gjaldt til å begynne med også KVP-søkere og andre som ble henvist fra den gamle sosialtjenesten. Ved vårt besøk i 2011 hadde AEV-avdelingen sluttet å gjøre arbeidsevnevurderinger for de kommunale brukerne. Det gjøres nå av de kommunalt ansatte veiledere selv. Det har altså skjedd et ytterligere skille mellom den statlige og kommune delen av kontoret.

Veilederne som jobber i AEV-avdelingen rullerer mellom tre funksjoner og kan ha en periode hvor de forbereder saker og innkaller til samtale (funksjon 1), en periode hvor de bare har brukersamtaler (funksjon 2), og en periode hvor de skriver arbeidsevnevurderinger og ekspederer saken videre til riktig avdeling (funksjon 3). Bakgrunnen for organiseringen var et behov for raskere gjennomstrømming og mindre press på den enkelte veileder (modellen gir mer ansvar til lederen som må sørge for riktig ressursallokering til enhver tid).

Noen få veiledere rullerer ikke mellom de tre funksjonene, men er spesialisert på én funksjon. De veilederne som på et gitt tidspunkt skal ha brukersamtaler om arbeidsevnevurdering skal lage et oppsummeringsnotat fra møtet og gjerne skrive selve vurderingen også (hvis de har både funksjon 2 og 3 den uken). Dersom de ikke får tid til å skrive vurderingen for en samtale de har gjennomført, legger de bakgrunnsnotat og saksopplysninger til den som skal ha funksjon 3 i neste omgang. Det betyr at det kan være én veileder som møter brukeren og en annen som skriver selve arbeidsevnevurderingen.

Avdelingen utarbeider i utgangspunktet ikke aktivitetsplaner, og har ingen rolle i oppfølgingen av brukere etterpå. Dette er det oppfølgingsavdelingene som gjør. På dette området hadde imidlertid kontoret gjort en endring da vi besøkte dem i 2011: Dersom brukeren får innvilget AAP og det er helt opplagt at aktiviteten skal være medisinsk behandling, skal AEV-avdelingen lage aktivitetsplanen og oversende den til riktig oppfølgingsavdeling. Oppfølgingsavdelingen kan da la saken ligge en periode, og verken bruker eller veiledere blir belastet dobbelt.

Veilederne i AEV-avdelingen var fornøyde med denne organiseringen ved vårt besøk i 2010. De syntes det ga en bedre arbeidssituasjon når de ikke har en bunke saker liggende hele tiden, men kan produsere det de rekker, og så gi stafettpinnen videre til nestemann. Også lederen mente at organiseringen bidro til høy produksjon. I 2011 formidler lederen at de fremdeles er fornøyde når det gjelder produksjonskapasiteten. Imidlertid ser man at arbeidsevnevurderingene på denne måten blir tett knyttet opp mot ytelser.

Samtidig ser de at det skapes interne køer mellom avdelingene i kontoret, og at man gjør dobbeltarbeid. Det er derfor satt i gang en åpen prosess for å vurdere den samlede organiseringen av kontret.

Når det gjelder *mottaksfunksjonen*, er organiseringen noe endret siden 2010. Man erfarte at det var for få brukere som fikk en behovsvurdering. Fra 2011 ble det derfor opprettet et nytt team

der personale både fra mottaket og oppfølgingsavdelingen inngikk. Det nye teamet har ansvaret for behovsvurderinger, og det er fokus på kvaliteten av disse og kvaliteten i "silingen" av brukere til arbeidsevnevurderinger. Veileder i mottak forteller at de behandler behovsvurderinger en gang i uka. Brukere er enten selvregistrert på nav.no eller registrert ved personlig frammøte. Etter registrering får brukere tilbud om informasjonsmøte, og deretter tilbud om individuell samtale. Dersom veilederne i mottaket mener det er behov for tiltak gjør de en behovsvurdering.

Ved vårt besøk i 2011 hadde kontoret blandede erfaring med det nye mottaksteamet. Man så at det fører til at brukere med behov for situasjonsbestemt innsats kommer raskt i aktivitet. Det er imidlertid en misnøye med arbeidsdelingen stat – kommune.

Kontor B

Kontor B er et relativt stort kontor som har lang erfaring som NAV-kontor (2007), og dessuten var samlokalisert også før det ble NAV-kontor.

Kontoret har hatt tre team som har gjennomført arbeidsevnevurderinger: Et oppfølgingsteam, ett team som jobbet med KVP, og ett som jobbet med sykefraværsoppfølging (SYFO 2). Oppfølgingsteamet og KVP-teamet ble slått sammen høsten 2010, om lag på den tiden vi besøkte kontoret. Internt i oppfølgingsavdelingen hadde det heller ikke tidligere vært noen ulikheter mellom de statlig og kommunalt ansatte med hensyn til arbeidsoppgaver – selv tillitsvalgte ga uttrykk for at hun ikke har full oversikt over hvem som er kommunalt og hvem som er statlig ansatt.

Ved det andre besøket på kontoret fortalte teamlederen for oppfølgingsteamet at omorganiseringen hadde gått bra, det ble oppfattet som en naturlig omorganisering. Teamlederen så imidlertid utfordringen i å følge KVP-brukerne tett nok, når det ikke lenger var veiledere som hadde et eget ansvar for gruppa.

Intensjonen i forbindelse med omorganiseringen var at alle veilederne skulle gjøre alt. Men både på grunn av personalsituasjonen og økt fokus på "rett ytelse til rett tid", har kontoret tydd til en midlertidig løsning der to veiledere jobber spesialisert og produserer mesteparten av arbeidsevnevurderingene. En av saksbehandlerne gjør arbeidsevnevurderinger for AAP-søkere, mens den andre gjør arbeidsevnevurderinger for brukere som søker uførepensjon. Veilederne opplever at dette er en effektiv løsning, i alle fall for en periode. Det er usikkert hvor lenge ordningen vil vare, men teamleder mener at så lenge det fungerer bra for veilederne kan det tenkes at de vil fortsette slik. Ulempen med denne måten å organisere arbeidet på er at kun to saksbehandlere får mengdetrening i å skrive arbeidsevnevurderinger. De andre veilederne gjør bare arbeidsevnevurderinger for KVP-søkere og brukere som eventuelt blir overført fra mottaksteamet. En annen ulempe er at veilederne som gjør de fleste arbeidsevnevurderingene ikke har utstrakt kontakt med brukerne, og i all hovedsak baserer vurderingene på skriftlig materiale som allerede foreligger.

Arbeidsdelingen mellom sykefraværsteamet og oppfølgingsteamet går på om personen har et arbeidsforhold eller ikke. Det er to sykefraværsteam (SYFO), der det ene følger opp den første tiden. Brukere som blir gående lenge sykmeldt blir overført til det andre teamet, om lag etter 39 uker, og det blir gjennomført en arbeidsevnevurdering før de har gått 52 uker på sykepenger. Noen ganger er det gjennomført en vurdering på et tidligere tidspunkt, dersom brukeren skulle på et tiltak tidligere i sykmeldingsperioden. Veilederne i SYFO-teamet følger opp personen så lenge vedkommende har et arbeidsforhold som det er hensikten å komme tilbake til. De gjennomfører i hovedsak arbeidsevnevurderinger i forbindelse med søknad om AAP eller uførepensjon. Hvis en sykmeldt mister arbeidsforholdet, blir vedkommende overført til oppfølgingsteamet. For brukere som blir overført fra sykefraværstemaet til oppfølgingsteamet er det ofte allerede gjort en arbeidsevnevurdering (i forbindelse med AAP-søknaden). Et par av intervjuobjektene våre mener at dette er uhensiktsmessig – at den som skal følge opp brukeren videre også burde gjøre arbeidsevnevurderingen.

De to SYFO-teamene jobber bransjefordelt. Dette er en endring fra høsten 2010 da bare ett av teamene (før uke 39) jobbet bransjefordelt. Flere veiledere mener at dette er en fordel, fordi de

blir bedre kjent med arbeidsliv og arbeidsmarked innenfor visse bransjer og kan spisse kompetansen på dette. SYFO har også faste møter med arbeidslivssentrene der formålet er å utveksle informasjon og erfaringer.

Kontoret har en person som kun jobber med markedsarbeid. En gang hver annen måned samles hele kontoret for å få informasjon om arbeidsmarkedet – både de store linjene og hva som skjer lokalt og regionalt.

Mottaket er organisert på følgende måte: To personer sitter i resepsjonen. Disse skal informere brukerne, svare på spørsmål og veilede på pc. Dersom brukeren har behov for en samtale eller ønsker å ta opp spørsmål som det ikke passer å diskutere åpent i publikumsmottaket, blir bruker henvist til et av to samtalekontorer hvor en veileder hjelper dem videre. I mottaket gjøres også behovsvurderinger. Brukere som registrerer seg selv som AAP-søkere skal også sjekkes ut av mottaksteamet. Det hender at brukere har søkt feil ytelse, og da skal de ikke kanaliseres direkte til oppfølgingsteamet.

Ytterligere to veiledere er del av mottaksteamet. Disse har ansvar for oppfølging av jobbsøkere med behov for standard eller situasjonsbestemt innsats. Oppfølgingsveilederne i mottak har relativt tett kontakt med brukere som trenger bistand, og kan etter en stund oppdage at det de kan gjøre i mottaksteamet ikke er tilstrekkelig. Dersom de avgjør å overføre brukeren til oppfølgingsteamet, ligger det alltid utfyllende notater i brukerens mappe, ikke bare en behovsvurdering. Notatet sier litt om hvorfor det er behov for utvidet bistand, hva som er status for brukeren og hva som har vært prøvd ut tidligere. Lederen ved kontoret synes at denne arbeidsdelingen i all hovedsak fungerer bra.

Ved vårt første besøk var det en diskusjon om grensesnittet mellom mottak og oppfølgingsavdelingen på kontoret. En av lederne formidlet at det var et potensial for forbedringer når det gjelder gjennomføring av behovsvurderinger. Det hadde vært et tema på kontoret; hva er godt kartleggingsarbeid i mottaket? Ett synspunkt var at *for* mange brukere blir henvist til arbeidsevnevurdering – mens man allerede i mottak kunne gjort et vedtak om situasjonsbestemt innsats. Det ble sagt at man ville gjøre en grundigere gjennomgang av grensesnittet – med formål å få klarere retningslinjer for å identifisere behov for situasjonsbestemt innsats i mottaket.

Kontor C

Kontor C er et stort kontor, som først ble NAV-kontor våren 2009. Et sentralt kjennetegn ved kontoret er at de kommunalt ansatte er 100 prosent integrert i kontoret. Ingen arbeidsoppgaver er forbeholdt én arbeidstakergruppe og all personaloppfølging gjøres av NAV-leder, uavhengig av om veileder formelt er ansatt hos NAV eller kommunen.

Kontoret er organisert med to avdelinger som gjennomfører arbeidsevnevurderinger: En kvalifiseringsavdeling, som gjennomfører arbeidsevnevurderinger for personer uten et arbeidsforhold (med behov for spesielt tilpasset innsats), samt en oppfølgingsavdeling for sykmeldte, som gjennomfører arbeidsevnevurdering for sykmeldte. Den tredje avdelingen - mottaket - gjennomfører avklaringssamtaler og behovsvurderinger.

Kontoret er i ferd med å gjennomføre en omorganisering, hvor de vil rendyrke inndelingen mellom brukere som har og ikke har et arbeidsforhold (på linje med kontor B). Brukere skal i motsetning til tidligere bli overført fra oppfølgings- til kvalifiseringsavdelingen (eventuelt til mottak og situasjonsbestemt innsats) dersom de mister arbeidsforholdet. Veiledere vi intervjuet formidlet at man på denne måten håper å fordele ressursene bedre på kontoret, og frigjøre ressurser til å følge opp sykmeldte på et tidligere tidspunkt, og dermed redusere inngangen til AAP. Samtidig vil man spisse kompetansen i arbeidet med begge de to brukergruppene – det blir påpekt at det innebærer helt forskjellige måter å jobbe på for brukere med og uten et arbeidsforhold. Veiledere som jobber med brukere med et arbeidsforhold jobber tett mot arbeidsgivere, mens veiledere som jobber på kvalifiseringsavdelingen har kompetanse på arbeidsrettede tiltak. Tanken er at begge grupper skal få et bedre tilbud. I tillegg er NAV rekruttering og eures overført fra mottak til markedsenheten.

Kontoret har også opprettet et beslutter- og metodeveilederteam som blant annet skal følge opp arbeidsevnevurderingene. I tillegg til å kvalitetssikre vedtak gir de individuelle tilbakemeldinger på gjennomførte arbeidsevnevurderinger. De har også ansvar for å utarbeide rutiner for arbeidsevnevurderinger og bidra med kunnskap inn i avdelings-/teammøter. Det er metodeveilederne som har ansvaret for å kalle de sykmeldte inn til møte ved 39 uker, da det senest skal være en samtale om arbeidsevnevurdering.

Det varierer hvor mye avklaring som gjøres i *mottak*. I en avklaringssamtale vurderer veileder i mottaket om det kan være behov for en arbeidsevnevurdering. Informanten forteller at han/hun deler ut egenvurderingsskjema og går gjennom dette med de brukerne hun mener skal ha en arbeidsevnevurdering. Veilederne tar kontakt med brukere som har registrert seg selv og spør om helsebegrensninger. Også brukere som er under 24 år blir kontaktet så raskt som mulig.

De vi intervjuet ved kontoret formidlet at de legger mer vekt på avklaring enn tidligere og har tydeliggjort jobbfokuset. Blant annet skal arbeidsledige som melder seg kalles inn til møte etter én uke. Veilederne mener at de på grunn av dette er blitt flinkere til å fange opp unge arbeidsledig og få "snudd dem i døra".

Ved vårt første besøk ved kontoret hevdet noen av informantene at *for* mange brukere ble henvist til arbeidsevnevurdering. Det er nå opprettet et avklaringsteam med ressurser fra alle avdelingene. Det tverrgående avklaringsteamet skal bidra til en riktig "slusing" av brukerne. Teamet, som har sosialstønadsmottakere som primære målgruppe, har bidratt til å redusere overføringer av brukere til arbeidsevnevurderinger som klarer seg med standard eller situasjonsbestemt innsats.

Kontor D

Kontor D ble opprettet som NAV-kontor høsten 2008 og er et mellomstort kontor. Kontoret har én leder og de ansatte oppfatter det som ett integrert kontor.

Oppfølgingen er delt i tre avdelinger. En avdeling har ansvar for sykefraværsoppfølging (SYFO), og har fokus på å beholde arbeid. Ansvaret blant veilederne i denne avdelingen er delt inn etter arbeidsgiver, hver arbeidsgiver har én kontakt på NAV-kontoret. De to andre avdelingene arbeider med oppfølging av brukere på KVP og AAP. Tidligere hadde de delt denne gruppa mellom to avdelinger etter brukernes alder (over og under 25 år). Dette ble endret tidlig i evalueringsperioden vår. De samlet da arbeid med KVP og rusproblematikk i én avdeling, og AAP i en annen avdeling (begge uavhengig av alder). Bakgrunnen var at de opplevde KVP og rusproblematikk som spesielt tidkrevende oppgaver, og at det krever spesialkompetanse. Generalistmodellen ble for tung. Lederen understreket at det var samme saksbehandling som ligger lå grunn i den statlige og kommunale delen, og at metodikken ble brukt relativt likt av saksbehandlerne. "Nå er vi ett kontor, men med ulike roller."

Før vårt andre besøk ved kontoret var det gjort ytterligere en endring, ved at ansvaret for oppfølging av brukere under 25 år ble skilt ut fra AAP-avdelingen og plassert i KVP-avdelingen. Dette er gjort for å få til en høyere prioritering av oppfølgingen av unge.

Alle veiledere i de tre oppfølgingsavdelingene gjør arbeidsevnevurderinger, med ett unntak, hvor en saksbehandler bare jobber med uføresaker. Dersom en bruker for eksempel skal overføres fra sykefraværsoppfølging til AAP er det vanlig at SYFO gjør arbeidsevnevurderingen først, men gjerne i samarbeid med den nye veilederen. Ellers er det som regel et overføringsmøte mellom veilederne, der bruker også er tilstede.

Mottaket er i utgangspunktet en spesialisert funksjon, hvor det også gjøres vedtak om sosialhjelp. På grunn av behov for mer ressurser i mottak, jobber også ansatte i oppfølgingsteamene av og til i mottaket**.** Det er alltid tre personer i mottak og en på kontor. De brukerne som ønsker samtale, eller har helsemessige utfordringer, blir kalt inn til møte og noen ganger også til informasjonsmøte. Veiledere i mottaket skriver 14a-vurderinger ved å fylle ut en liste de går gjennom. Sosialhjelpsmottakere blir alltid innkalt til møte.

Avdelingslederen vi intervjuet var usikker på hvor mye avklaring som blir gjort i mottak. Hun har ikke selv gjennomført arbeidsevnevurderinger for brukere som har blitt kanalisert fra mottaket.

Kontor D opplevde vinteren 2011 en kraftig nedbemanning, med 30 prosent reduksjon i statlige stillinger.

Kontor E

Kontor E ble opprettet som NAV-kontor høsten 2007. Kontoret er delt i en statlig og en kommunal del, med hver sin leder. Mottaket er imidlertid felles. De første månedene etter at de ble NAV-kontor la de opp til at "alle skulle gjøre alt", men kontoret gikk raskt tilbake til gammel arbeidsdeling med to linjer. Kontoret er i dag delt både organisatorisk og ideologisk: "Det fungerer litt som et kontorfelleskap, det er ikke noen felles tanke."

Det er ikke gjort noe endringer i organiseringen siden den gang. Det har heller ikke vært diskutert. Kontoret har hatt flere lederskifter og ny leder ser nå behovet for å gå gjennom arbeidsprosessene og organiseringen i forhold til paragraf 14a og arbeidsevnevurderinger.

> *NAV-reformen er ikke noe statlig - som en del ser det - det er et felles prosjekt. Det har vært for mye fokus på ytelse. Det har styrt for mye hvilke oppfølging brukerne får. Det skyldes blant annet at kontoret har to linjer, og går i gamle spor.*

Lederen oppleverer skillet mellom stat og kommune som tungrodd. Selv om det er god dialog mellom linjene, bidrar skillet til at arbeidsprosessene går tregere. De ansatte i kommunene definerer seg som "kommunen", og ikke som "NAV".

Arbeidsevnevurderinger blir i hovedsak gjort i den statlige oppfølgingsavdeling. Der blir det gjennomført av alle veilederne med unntak av de som har ansvar for sykefraværsoppfølging. Hvis det er aktuelt med tiltak under sykmeldingsperioden må det gjøres en arbeidsevnevurdering, men de fleste sykmeldte går ut sykepengeperioden før det er snakk om tiltak.

Den kommunal delen av kontoret gjør til en viss grad arbeidsevnevurderinger, men ikke konsekvent, og ikke helt helhetlig. Metoden brukes kun på alle nye KVP-søknader.

Det blir sjelden utarbeidet arbeidsevnevurderinger for sykmeldte. Kontoret har hatt én fast veileder som gjør arbeidsevnevurderinger ved søknad om uførepensjon, men andre har trådt til på grunn av sykefravær. Planen er å ha flere veiledere som gjør arbeidsevnevurderinger ved søknad om uførepensjon, for ikke å bli for sårbare på dette området.

Det er to ansatte som har vakt i *mottak* til enhver tid – en fra stat og en fra kommune, men det er ikke alltid at begge er representert til enhver tid. De skal ha samme kompetanse.

Behovsvurderinger skal gjøres i mottaket, der veileder gjør en vurdering basert på brukerens registrering/søknad og "det de vet om vedkommende". Når det gjelder søkere med sosialhjelp har veileder ofte mye kunnskap om vedkommende fra før, mens behovsvurderingen kan være ganske mangelfull for andre brukergrupper. En av informantene formidler at mottaket i praksis "tar imot meldekort og svarer på enkle spørsmål. Det blir ikke gjort noen omfattende behovsvurderinger. Vi kunne snudd flere i døra" – hvis mottaket hadde gjort grundigere vurderinger En avdelingsleder forteller at mottaket stort sett ikke gjør noe skriftlig, og at mangel på kartlegging i mottaket fører til at brukere blir henvist til feil avdeling, og noen ganger må sendes tilbake til mottak.

Kontor F

Kontor F har vært NAV-kontor siden 2007. De er et lite kontor, som dessuten mangler personale på grunn av sykefravær og permisjoner. På tidspunktet for vårt besøk var de 5-6 ansatte i jobb.

Kontoret er ikke organisert med avdelinger, og har en liten mottaksfunksjon/resepsjon (en person), uten avklaringsoppgaver med hensyn til arbeid. Ellers kan de samme veilederne som

gjennomfører arbeidsevnevurderinger også bistå brukerne med den første registreringen på nav.no.

Veilederne har spesialisert seg på tre oppfølgingsområder; KVP, AAP og sykmeldte. De har dessuten delt mellom seg brukere som er på det som tidligere gikk under medisinsk rehabilitering og attføring.

Oppfølgingsansvaret følger altså brukerens ytelse, slik at brukerne bytter veileder dersom de skifter ytelse. Det gjennomføres arbeidsevnevurderinger i forbindelse med nye deltakere på KVP og nye AAP-søkere, samt når det gjøres nye vedtak (eventuelt oppdatering av en eksisterende arbeidsevnevurdering). Det samme blir gjort når brukere med en ytelse kommer flyttende fra en annen kommune.

Siden kontoret er såpass lite, og ikke har noen særlig mottaksfunksjon, vil nye brukere bli kanalisert rett inn til veiledere som også driver oppfølging. Det blir ikke gjort noen egen behovsvurdering. Egenvurderingsskjemaet blir ofte delt ut i mottaket og benyttet som et første avklaringsverktøy, det betyr at det ofte benyttes uten at det senere blir brukt i en arbeidsevnevurdering.

Kontor G

Kontor G er et svært lite kontor lokalisert langt fra nærmeste by. Kontoret har siden starten hatt utfordringer med personalsituasjonen, og har helt siden opprettelsen hatt en lavere bemanning enn forutsatt.

Lederen har brukt omtrent 80 prosent av sin tid til brukerkontakt – inkludert gjennomføring av arbeidsevnevurdering. I tillegg har en av de andre veilederne – som i utgangspunktet kun skulle hatt ansvar for brukere fra kommunens førstelinje – måttet omprioritere hvilke brukere hun skulle følge opp. Selv om kontoret har klart å holde seg til normen for sakshandling når det gjelder inntektssikring, formidler de at oppfølging av brukere, sykefraværsoppfølging mv. har fått lide.

De ansatte har ingen spesialisering mellom seg – alle tre jobber også i mottak på omgang (inkludert kontorlederen). Brukerne er fordelt mellom veilederne etter fødselsnummer. Det er tre av fire ansatte som gjennomfører arbeidsevnevurderinger, to av dem noe mer enn den tredje. (En av de ansatte har en viss spesialisering på sosialhjelpsmottakere/KVP.)

I utgangspunktet har dermed bruker kontakt med én veileder ved NAV-kontoret. Denne veilederen har all kontakt med bruker; det kan innebære alt fra bistand til registrering på nav.no, veiledning, samhandlingen knyttet til arbeidsevnevurderingen, skrivingen av selve vurderingen og utarbeidelsen av en eventuell aktivitetsplan, samt videre oppfølging. Det er imidlertid ikke uvanlig at veileder i møte med bruker og/eller under saksbehandlingen trekker inn en av de andre veilederne – som regel kontorleder. Det gjøres blant annet for å kvalitetssikre arbeidet.

Ved vårt andre besøk på kontoret hadde det ikke skjedd noen endringer i måten de jobber på, og lederen formidler at det heller ikke er aktuelt. Et såpass lite kontor er i en sårbar situasjon, så alle må kunne alt. ”Det er stor risiko for handlingslammelse hvis vi mister noen.” De ansatte jobber en god del sammen.

En behovsvurdering kan bli gjort av den veilederen som befinner seg i *mottaket* der og da, men som regel blir det gjort etter at brukeren har blitt tildelt en veileder. En av veilederne sier at han/hun ikke kartlegger bruker i mottaket, men heller innkaller til møte. En annen sier at han/hun veileder brukerne i mottaket og avklarer mye der. Veilederne kontakter de som har registrert seg og krysset av for samtale med veileder og helseutfordringer.

Veilederen som skal ha den videre oppfølgingen kommer altså inn tidlig, og lite arbeid blir gjort i mottaksfunksjonen. ”Det er av respekt for brukeren, som skal slippe å gjenta alt. Det har å gjøre med verdighet. Og det har fungert til nå.”

Det pågår en diskusjon innenfor kontorets tjenesteområde omkring mottaksfunksjonen, hvor mange mener det er hensiktsmessig at mottaket gjør mer kartlegging enn det som er tilfellet i dag. Lederen ved kontor G framhever at problemstillingen er mest aktuell for store kontorer,

som har en egen avdeling/team for mottaksfunksjonen. Et godt forarbeid blir dermed en forutsetning for en god kopling mellom mottak og oppfølging. Lederen mener likevel at tankegangen er relevant også i små kontorer:

> *Tanken om å stille gode spørsmål i en tidlig fase er god. Det kan for eksempel dreie seg om å avklare sosiale utfordringer for dagpengemottakere. Spesielt når det gjelder økonomi har det vist seg at vi ofte kommer for seint inn. Det å ha dårlig økonomi er tabubelagt – det er høy terskel for å be om hjelp. Her kan det være noe mer å hente i mottaket – ved å stille flere spørsmål tidlig.*

Det er et særlig kjennetegn ved kontoret at det er lokalisert på et lite sted, hvor veileder ofte kjenner brukerne godt fra før. Mange kan ha hatt kontakt med hjelpeapparatet over en lengre periode og det oppstår møtepunkter i nærmiljøet som bidrar til at brukerne blir kjent for veileder. Mange brukere opplever det dessuten som enklere å stikke innom NAV-kontoret hvis de lurer på noe, enn å få telefonkontakt. Hvis veilederen ikke er opptatt får de kontakt der og da. En stor andel av brukerne som har fått arbeidsevnevurdering har dermed hatt regelmessig kontakt med NAV-kontoret, både før og etter selve vurderingen. De ansatte ser både fordeler og ulemper med dette.

4.4 Oppsummering

De fleste NAV-kontorene er i 2011 helt eller delvis organisert med inndeling i mottak, markedsarbeid, oppfølging samt diverse støttefunksjoner. 1/3 av kontorene har separate avdelinger for arbeid med AAP- og KVP-søkere. 83 prosent av alle veiledere som besvarte spørreundersøkelsen jobber med AAP-søkere, mens 34 prosent av veilederne arbeider med KVP-søkere.

Organisering av case-kontorene varierer med størrelsen på kontoret. Ved det største kontoret er arbeidet veldig spesialisert, med en egen avdeling som gjennomfører arbeidsevnevurderinger. Ved det minste kontoret gjør alle veilederne alt. I spørreundersøkelsen finner vi at det har vært en økende spesialisering i å gjennomføre arbeidsevnevurderinger fra 2010 til 2011.

5 Brukernes egenvurdering

Bruken av egenvurderinger skal sikre aktiv brukermedvirkning i prosessen rundt arbeidsevnevurderinger. Egenvurderingsskjemaet er brukerens dokument, men kan fylles ut med bistand/veiledning fra veileder.

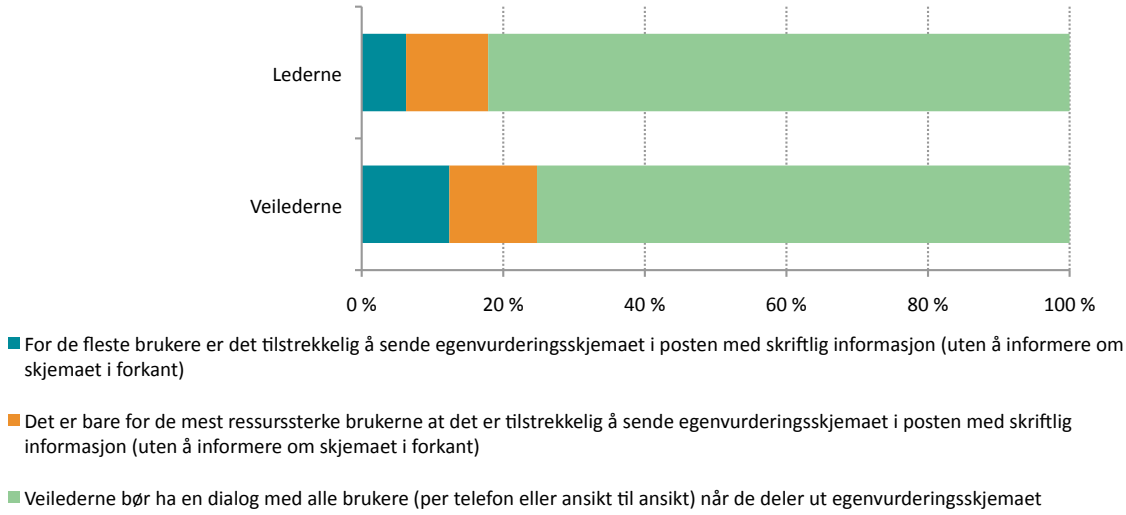
5.1 Utlevering av egenvurderingsskjemaet

Som beskrevet i kapittel 1.3, heter det i metodebeskrivelsen for arbeidsevnevurdering at egenvurderingsskjemaet alltid skal presenteres for bruker gjennom en samtale med NAV om hensikten. Veileder skal bli enig med bruker om hvilke felt/spørsmål som er relevante for ham/henne å jobbe med.

I spørreundersøkelsen i 2011 stilte vi spørsmål både til lederne og veilederne om hvordan de mente at skjemaet *burde* presenteres for bruker. De fikk tre utsagn, hvor de skulle velge det de mente passer best – se Figur 5.1.

82 prosent av lederne er enig i at de bør ha dialog med *alle* brukerne per telefon eller ansikt til ansikt når de deler ut egenvurderingsskjemaet. 75 prosent av veilederne er enig i dette. 12 prosent av både veilederne og lederne svarte at det er "bare for de mest ressurssterke brukerne at det er tilstrekkelig å sende egenvurderingsskjemaet i posten med skriftlig informasjon.". 6 prosent av lederne og 12 prosent av veilederne svarer at det "for de fleste brukerne er det tilstrekkelig å sende egenvurderingsskjemaet i posten med skriftlig informasjon (uten å informere om skjemaet i forkant)".

Figur 5.1 *Vurderinger av hvordan egenvurderingsskjemaet bør presenteres for bruker*



Kilde: Spørreundersøkelsen til lederne og veilederne (2011)

I case-kontorene spurte vi lederne om kontoret hadde noen "politikk" eller retningslinjer når det gjelder hvordan egenvurderingsskjemaet skal utleveres/sendes ut. Bare et par av lederne svarer bestemt på dette, de øvrige formidler at kontoret ikke har noen offisiell linje og/eller at de er usikre på hvordan praksis på kontoret er.

De av lederne som formidlet at kontoret har et minstekrav på dette området, svarte at skjemaet ikke skal sendes ut uten (minimum) skriftlig eller telefonisk informasjon om hensikten – "hvorfor" og "hvordan".

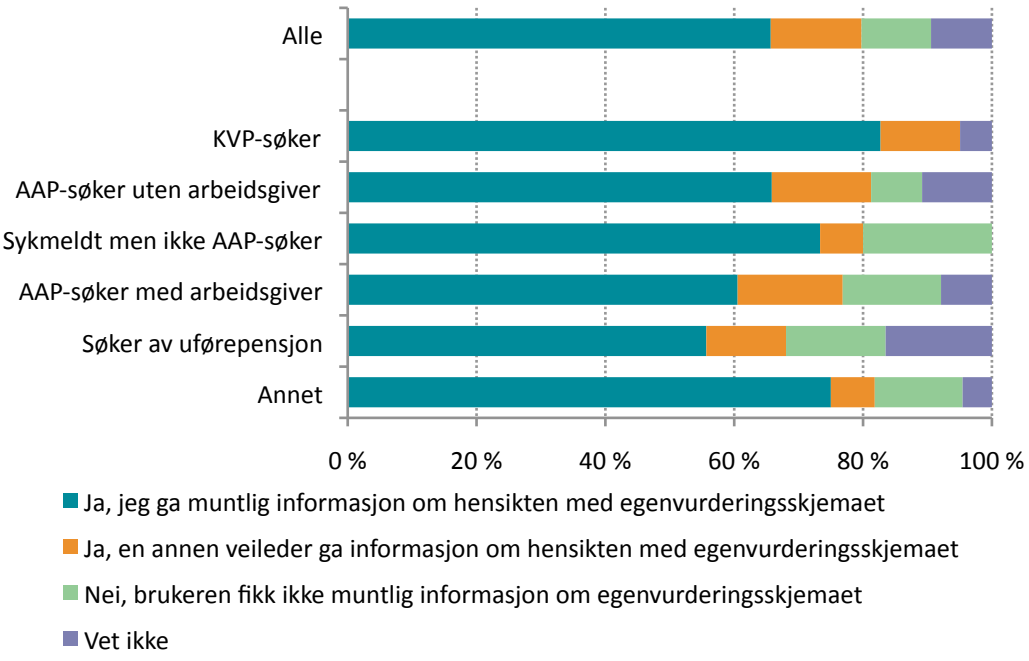
En av lederne ser en klar sammenheng mellom informasjon i forkant og kvaliteten på egenvurderingene senere:

> *Vi har sett at kvaliteten på egenvurderingene er veldig avhengig av hvor godt vi informerer om hensikten med skjemaet. I hvor stor grad veilederen er med. I den grad det blir en akademisk øvelse – at vi sender ut skjemaet – da er det lite verdt. Da blir det bare "ja og ha"-svar.*

I praksis blir egenvurderingsskjemaet utlevert på ulike måter. I spørreundersøkelsen i 2011 stilte vi veilederne følgende spørsmål om den arbeidsevnevurderingen de sist hadde ferdigstilt: "Fikk denne brukeren muntlig informasjon (i møte eller telefonsamtale) om hensikten med egenvurderingsskjemaet?" Spørsmålet hadde fire svaralternativer. 66 prosent svarte at de selv hadde gitt muntlig informasjon om hensikten med skjemaet, 14 prosent at brukeren hadde fått informasjon av en annen veileder, 20 prosent svarte at brukeren ikke hadde fått informasjon/vet ikke. Det var altså til sammen 80 prosent av de aktuelle brukerne som ifølge veilederne hadde fått muntlig informasjon om hensikten med skjemaet.

Vi har også sett på hvordan egenvurderingsskjemaet ble presentert ovenfor de ulike brukergruppene.[12] Resultatet vises i Figur 5.2. Som vi kan se fikk nesten alle søkere på KVP muntlig informasjon fra en veileder i forbindelse med utlevering av egenvurderingsskjemaet. Blant søkere om uførepensjon var andelen som fikk muntlig informasjon 68 prosent.

Figur 5.2 *Hvordan ble egenvurderingsskjemaet presentert for brukeren (siste gjennomførte arbeidsevnevurdering), etter kjennetegn ved brukeren*



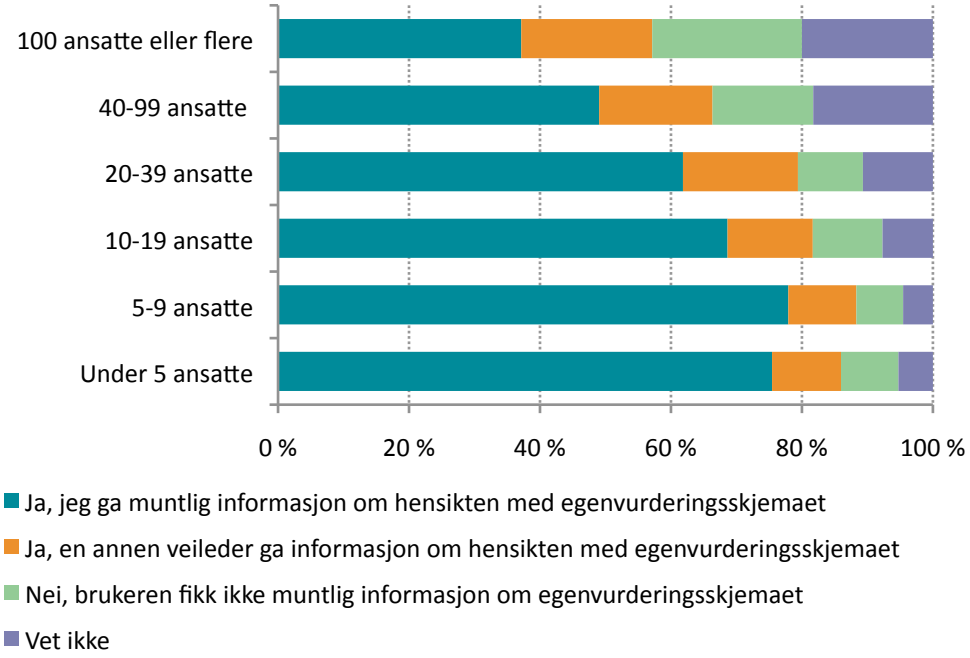
Kilde: Spørreundersøkelse til veilederne (2011)

Vi har også sett på hvordan praksis for informasjon om egenvurderingsskjemaet varierer med kontorstørrelse. Resultatet vises i Figur 5.3. Som vi kan se har praksis en klar sammenheng med kontorstørrelse: Jo større kontor, jo lavere andel av brukerne får muntlig informasjon i møte eller telefonsamtale om hensikten med egenvurderingsskjemaet. Ved kontorer med minst 40

[12] Det ble ikke stilt spørsmål om brukerne i det hele tatt fikk egenvurderingsskjemaet. De kan også hente det ut fra www.nav.no

ansatte var det bare 64 prosent av brukerne som fikk muntlig informasjon, mens ved kontorene med færre enn 10 ansatte var andelen hele 88 prosent.

Figur 5.3 *Hvordan ble egenvurderingsskjemaet presentert, avhengig av kontorstørrelse (siste gjennomførte arbeidsevnevurdering)*



Kilde: Spørreundersøkelse til veilederne (2011)

I et annet spørsmål ba vi veilederne anslå hvor lang tid de brukte på å gjennomføre arbeidsevnevurderingen, spesifisert på tre faser/aktiviteter.[13] Den første var "Informasjon om egenvurderingsskjemaet/kontakt med bruker i forkant av samtale". 14 prosent av veilederne svarte at de ikke brukte noe tid på dette. 30 prosent av veilederne svarte at de brukte mellom 1 og 10 minutter til dette. Andelen som brukte mer enn en halvtime var 17 prosent. Medianen ligger i intervallet 11-20 minutter.

Også i case-kontorene finner vi store variasjoner, dels mellom kontorene, dels også mellom veiledere ved samme kontor (og med samme arbeidsoppgaver). Egenvurderingsskjemaet kan leveres ut i mottaket, ved at det sendes i posten med en skriftlig forklaring, med informasjon på telefon, eller i løpet av en samtale på NAV-kontoret. Noen henviser brukerne til nav.no. I noen tilfeller leveres ikke skjemaet ut i det hele tatt.

Informasjon fra det minste og største case-kontoret bekrefter resultatene fra spørreundersøkelsen om betydningen av kontorstørrelse. Ved det største kontoret sendes skjemaet alltid ut sammen med en innkalling til samtale. Ved det minste kontoret forteller veileder:

> *Jeg gir det alltid ut personlig og forklarer hvorfor, ber dem om å fylle ut så godt de kan. Hvis de kommer tilbake med skjemaet, kan vi gå gjennom det. Er det mange huller kan vi prate om det og fylle ut mer. Mange synes det er vanskelig. Vi må prate om det, så ser de hensikten.*

Det er imidlertid også veiledere ved noen av de større kontorene som svarer på samme måte:

[13] Spørsmålet gikk bare til veiledere som hadde gjennomført hele arbeidsevnevurderingen selv.

Jeg pleier å ha en samtale når jeg leverer ut skjemaet, ellers ser jeg ikke poenget. Ellers får vi det ikke tilbake. Det er menneskelig. Jeg snakker med dem om utfyllingen. De som trenger litt mer tid, setter jeg av mer tid til.

Vi kan sende skjemaet i posten, men ikke før vi har snakket med vedkommende. Vi kan snakke i mottaket, eller på telefon. Vi forklarer hvorfor, hensikten, hvordan.

Praksis ser ellers ut til å variere systematisk mellom veiledere som jobber med 1) personer med nedsatt arbeidsevne som ikke har en arbeidsgiver/søker AAP, 2) langtids sosialhjelps-mottakere/brukere som søker KVP, og 3) sykmeldte med arbeidsgiver. Det kan imidlertid være veiledere ved samme kontor som jobber med samme typer brukere, som likevel har ulik praksis. Et eksempel er to veiledere ved samme kontor som begge jobber med AAP/brukere med nedsatt arbeidsevne: Den ene forteller at hun pleier å sende ut skjemaet og ringe brukeren for å forklare det, den andre gir alltid ut skjemaet i en samtale.

Jeg gir det ut i samtale for å forklare hva vi ønsker, og for at de ikke skal få panikk.

Noen veiledere gjør det også forskjellig fra sak til sak. Noen brukere får skjemaet utdelt i mottaket, med beskjed om å ta det med hjem og fylle ut før avtalt time for samtale. Andre brukere søker AAP og veilederen sender skjemaet i posten med en skriftlig forklaring.

Et par av veilederne er ikke fornøyd med kontorets/egen praksis når det gjelder bruken av egenvurderingsskjemaet.

Jeg tror at jeg også (som de andre) sender ut de fleste. Det ligger i kortene at vi har en del å gå på her. Jeg mener at det ikke er bra nok. Mange sender ut skjemaet – brukerne fyller det ut hjemme. Men ofte kommer de tilbake og har fylt ut lite, de skjønte det ikke..

Ved et par av kontorene blir brukere henvist til å hente ut skjemaet fra nav.no. Dette skal det enten informeres om i mottak, eller i brev når det gjelder AAP-søknader ved utløpet av sykepengeperioden.

Vi har laget et skriv som deles ut når de søker om AAP. Da står det hva som skal legges ved en søknad om f.eks AAP. Det er en standard - legeerklæring og egenvurdering. Vi sender dem et mangelbrev hvis ikke alt er med.

I skrivet som sendes ut forteller vi om at de finner egenvurderingsskjemaet på nettet. At de skal ta det med utfylt til møtet. I tillegg sender vi brev til lege for å få dokumentasjon. Og vi ber dem oppdatere CV. Vi har ikke så mye erfaring hittil på dette. Men vi begynte med det fordi egenvurderingene ofte manglet. Ofte fikk vi inn søknadene for sent, det ble dårligere vurderinger og vanskelige vurderinger. Vi ber dem fylle ut skjemaet i forkant av møtet, men sier at vi eventuelt går gjennom det i møte hvis det er behov for det.

Veiledere som jobber med langtids sosialhjelpsmottakere og KVP gir gjennomgående mer informasjon om egenvurderingsskjemaet enn andre veiledere. En av dem forteller:

For mange brukere er det vanskelig å få dem til å fylle ut. Da går jeg gjennom egenvurderingen i en samtale. Mange har prestasjonsangst. Men som regel ber jeg dem skrive en egenvurdering likevel. Noen skriver noen ord her og der. En del trenger flere samtaler før de klarer å levere fra seg en egenvurderingen. Jeg hjelper dem av og til med å skrive. En del innvandere sliter med språket. Det viktigste er at det som er relevant kommer inn i selve arbeidsevnevurderingen, ikke at det står i selve egenvurderingen.

Noen veiledere forteller at de benytter egenvurderingsskjemaet også i kartlegging av brukere som ikke skal ha en arbeidsevnevurdering, og finner det nyttig. På den annen side er det veiledere som ikke alltid leverer ut egenvurderingsskjemaet selv til brukere som skal ha en arbeidsevnevurdering.

Noen ganger har vi så mye opplysninger fra før. Fra SYFO eller fordi de har vært lenge i systemet. Eller de er så syke så vi vil ikke bry dem.

Jeg bruker ikke alltid egenvurderingsskjemaet. Det kommer an på, de som jeg skal søke videre på tiltak, de søker jeg jo inn fordi de skal avklares. Hvis en person skal på

avklaring, da er det vanskelig for folk å fylle ut. De er så usikre på så mange momenter. Det er litt for tidlig for egenvurderingen. Vi tar det heller etterpå. Og de som har en spesifikk sykdom og vet hva de trenger for å komme tilbake i jobb – der blir det bare merarbeid.

Inntrykket er at egenvurderingsskjemaet benyttes sjeldnere i forbindelse med oppfølging av sykmeldte/AAP-søkere *med* en arbeidsgiver enn brukere uten en arbeidsgiver, og i de tilfellene det benyttes blir disse brukerne oftere henvist til nav.no.

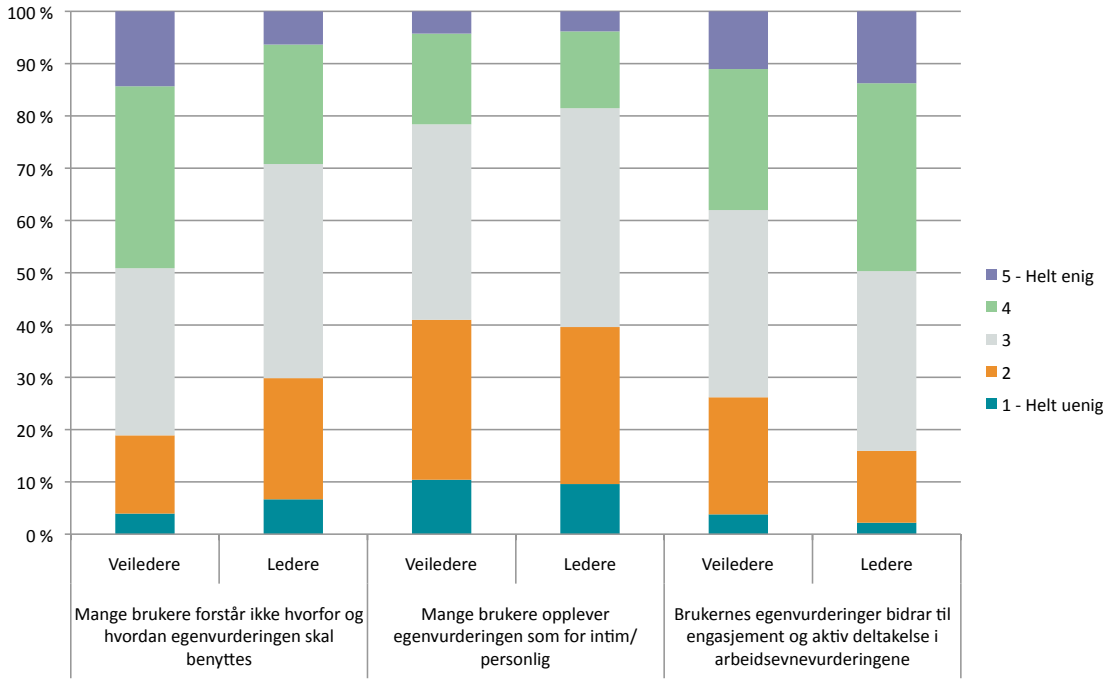
Det er de færreste sakene hvor det foreligger en egenvurdering – både fordi vi ikke har sendt ut skjemaet og fordi vi ikke har fått det i retur. Når saken kommer til oss begynner den å haste, vi kan ikke vente på egenvurderingen. Men stort sett har vi mange andre notater og vi har begynt å delta på 39-ukersmøtet.

5.2 Hvordan fungerer egenvurderingene?

Hvordan opplever de NAV-ansatte at egenvurderingene fungerer for brukerne? I spørreundersøkelsene stilte vi tre vurderingsspørsmål om dette – satt opp som utsagn som lederne og veilederne skulle si seg mer eller mindre enige i.

I Figur 5.4 ser vi at en stor andel av både veilederne og lederne ikke har noen sterke meninger om disse spørsmålene – de svarer at de verken er enige eller uenige. Nærmere halvparten av veilederne er helt eller delvis enige i utsagnet "Mange brukere forstår ikke hvorfor og hvordan egenvurderingen skal benyttes", det gjelder i underkant av 30 prosent av lederne. Det er likevel en høyere andel av veilederne som er enige enn uenige i at "Brukerens egenvurderinger bidrar til engasjement og aktiv deltakelse i arbeidsevnevurderingene", og lederne er enda mer positive. At brukerne opplever egenvurderingen som for intim, er det en lavere andel som mener. Dette vurderer veilederne og lederne svært likt.

Figur 5.4 Hvor enig eller uenig er du ut fra dine erfaringer med praksis på kontoret?



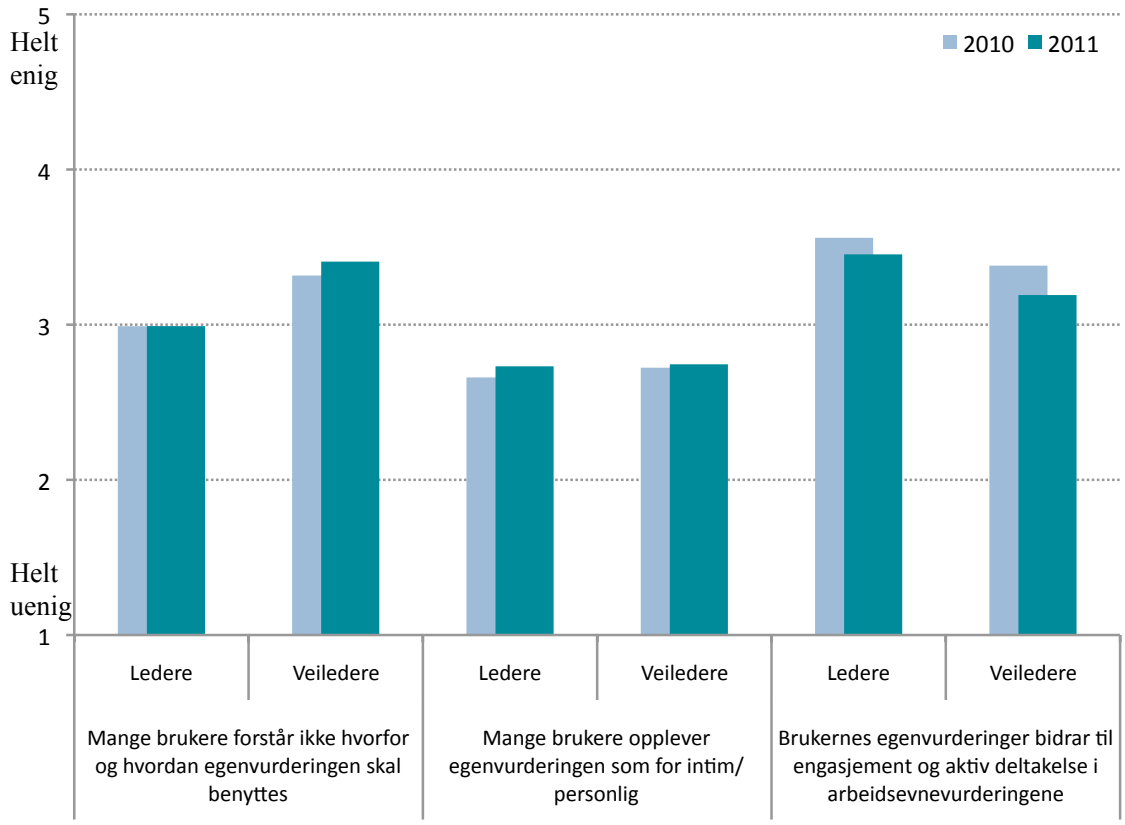
Kilde: Spørreundersøkelse til lederne og veilederne (2011)

I Figur 5.5 viser vi de gjennomsnittlige svarene på disse spørsmålene blant ledere og veiledere i 2010 og 2011. Vi ser at det har vært en negativ utvikling fra 2010 til 2011 i vurderingen av de

tre spørsmålene. Særlig har veilederne fått en mindre positiv vurdering av om egenvurderinger bidrar til engasjement og aktiv deltakelse blant brukerne.

Gjennomgående er veilederne og lederne ved de mindre kontorene (under 10 ansatte) noe mer positiv til egenvurderingen enn de som er på store kontor (40 ansatte eller mer).

Figur 5.5 Hvor enig eller uenig er du ut fra dine erfaringer med praksis på kontoret?



Kilde: Spørreundersøkelse til lederne og veilederne (2010 og 2011)

I case-kontorene er det svært stor spredning i hvordan veilederne oppfatter at opplegget for egenvurderinger og selve skjemaet fungerer. Dette har dels sammenheng med hvilke brukergrupper veilederne jobber med, dels med hvordan de selv legger opp bruken av egenvurderingen. Mange veiledere formidler at det er ofte er dårlig kvalitet på egenvurderingene.

> *Mange er så dårlig utfylt. "Vet ikke, vet ikke, nei, kanskje". Og det kan være ganske ressurssterke folk. De er dårlige på å beskrive seg selv og sin situasjon.*
>
> *Det er svært variable egenvurderinger, både hvor mye de skriver og hvor personlig de skriver. Vi må ofte hale og dra i dem – hjelpe dem å skrive ned i løpet av samtalen. Mange er jo svake, og de ser ikke nytten av det. Vi må selge inn nytten av egenvurderingen. Jeg prøver å selge inn det at bruker blir hørt på denne måten.*
>
> *Jeg vet ikke hvor mange prosent – også nordmenn, som har bare har skrevet navnet sitt, ikke noe mer. Folk oppfatter det som unødvendig. Og de synes det er komplisert, ikke relevant.*
>
> *Jeg har kun ett eksempel der egenvurderingen var veldig nyttig, og den var det en lærer som skrev.*

Mange av veilederne peker på enkelte grupper, eller brukere med enkelte typer problemer, hvor egenvurderingene fungerer dårlig. En veileder ved storbykontoret sier for eksempel:

For en norsk ressurssterk person som har vært i en jobb, vil det være en grei prosess. Men hvor mange prosent er det?

Følgende grupper nevnes av flere veiledere som grupper hvor egenvurderinger ofte fungerer dårlig:

- Søkere av uførepensjon
- Sykemeldte som skal tilbake i jobb (ofte i behandling/rehabilitering)
- Personer med lese- og skrivevansker
- Fremmedspråklige
- Rusmisbrukere

Noen peker også på at ungdom er en gruppe som ofte har vanskelig for å reflektere over sin egen situasjon. På den annen side er det et par veiledere som mener at skjemaet er særlig godt egnet for unge.

Det er et skjema som ikke treffer alle. De fleste som søker uførepensjon, de har ofte bare fylt ut navn og skriver at de har dårlig helse. Likevel er det noen som gjøre det grundig. De fleste svarer nok på det som faktisk er relevant. Jeg synes at skjemaet er et godt verktøy hvis veilederen sørger for at det er godt utfylt. Men jeg ser veldig mange dårlige skjemaer. Da er de bortkastet. Jeg synes bare det er blitt tynnere og tynnere.

Jeg har mange negative erfaringer. De fyller ikke ut fordi de mener at det ikke er relevant. De bare nekter – de mener at det ikke er relevant. Det gjelder særlig uføre. Jeg sier: Det er fordi vi trenger de opplysningene for å kunne gjøre en god arbeidsevnevurdering. Da sier de "Dette er opplysninger dere allerede har", og de kommer med en utskrift.

For folk som går sykmeldt, har en klar legemelding som beskriver behandling, og skal tilbake, skal du virkelig bruke mye tid på dette?

Noen synes det er et ork, vanskelig å sette ord på ting. Mange sliter psykisk, der blir det ofte kvaler. "Dette får jeg ikke til." Utfordringen for oss er å si noe om hva som er intensjonen. Det føles som at du får den blekka – "hva er riktig svar?" Det er for så vidt relevant (for sykmeldte), men det passer nok bedre for de som ikke har noe arbeidsforhold. Intensjonen er jo at de skal tilbake til den jobben de har. De har ofte en dato til og med.

De vi har på AAP er ikke så oppegående som NAV-systemet tror. Det er folk som er ganske syke. Og mange har lese- og skrivevansker som aldri er avdekket. Jeg har tenkt – hvis jeg var en av dem – og fikk tilsendt det skjemaet, da hadde jeg blitt skremt.

Mange brukere føler det som bortkastet. Og det tenker jeg også av og til. Men vi har lagt oss på en linje at alle skal gjøre det.

Flere veiledere mener at egenvurderingen kan være et svært godt verktøy hvis den er grundig fylt ut. Det er også en erkjennelse at egenvurderingene hadde vært vesentlig nyttigere hvis veileder hadde gitt mer utfyllende informasjon om hensikten og kunne hatt samtaler med brukeren om utfyllingen. De opplever at brukerne fyller ut mer hvis man har en samtale om skjemaet. Ved noen kontorer tar veilederne (eller enkelte veiledere) imot skjemaet som det er, mer eller mindre utfylt. Da er det ofte tynt.

Det beste hadde nok vært å sitte i lag med dem og gå systematisk gjennom og fylle ut. Ikke bare enstavelsesord.

Det er bra, forutsatt at du har en samtale med bruker om det. De skriver ikke så mye inn. Det blir mye ja, nei og vet ikke og tomme sider. I samtale kommer det mer.

Erfaringene er litt forskjellig. Mange brukere har jo vært igjennom et langt løp med NAV. Og de er litt lei av skjemaer også. Men når jeg forklarer hvorfor – så går det som regel greit. Det gir dem en mulighet til å tenke gjennom sin egen situasjon. De blir mer positive når jeg får forklart hvorfor vi bruker egenvurderingen.

Hva er spesielt positivt med bruk av egenvurdering?

I intervjuene med veiledere ved case-konorene stilte vi spørsmål om hva de oppfattet som spesielt positivt ved bruk av egenvurderinger. De svarene som går igjen, er at bruken av egenvurderinger (i beste fall)…

- ansvarliggjør brukerne i forhold til deres egne mål,
- bevisstgjør brukerne deres ressurser og begrensninger,
- gir brukermedvirkning,
- gir et eierforhold til aktivitetsplanen,
- er en god forberedelse til samtale,
- fungerer godt som mal/grunnlag for samtale,
- gjør det legitimt for veilederen å stille spørsmål som kan være vanskelige,
- er til god hjelp når veileder skal skrive arbeidevnevurderingen
- sørger for et bredt bilde av brukerens ressurser og begrensninger,
- bidrar til fokus på ressurser.

Hva er spesielt negativt med bruk av egenvurdering?

Vi stilte også spørsmål om eventuelle negative sider ved bruken av egenvurderinger. De fleste momentene som kom fram er allerede nevnt: At det fungerer dårlig for noen grupper brukere, og at mange brukere ikke forstår hensikten. Noen nevnte at det kan være en belastning for alvorlig/psykisk syke.

Burde skjemaet eller opplegget vært annerledes?

I intervjuene med veilederne i case-kontorene spurte vi om de mener at egenvurderingsskjemaet eller opplegget for egenvurderinger burde endres. Noen få mener at man burde ha flere varianter av skjemaet for ulike grupper, men de fleste ser fordelene ved at man har én standard.

De vanligste tilakemeldingene er at skjemaet er for omfattende, samt at det er uheldig med avkrysningsspørsmål (personlige egenskaper). Selv om det er enkelte veiledere som er av motsatt mening, mener de fleste at fritekst er bedre enn avkrysningsspørsmål, fordi mange brukere krysser av på alt.

> *Mange krysser av veldig mye, det kan bli selvmotsigende – de både liker å jobbe alene, og de er veldig sosiale. De krysser av nesten hele rekka. Informasjonen kan ikke brukes til noe.*
>
> *Kryssene blir for vanskelig – man kan sette for mange kryss. Det er mye greiere å snakke med brukerne hvis man har tekst, og ikke avkrysninger. Kvalitet handler om å prate sammen. Så skjemaet kunne lagt opp til mer dialog.*

En tilbakemelding dreier seg om at veileder burde hatt mulighet til å gjøre tilpasninger i skjemaet:

> *Det som kunne vært fint hadde vært å kunne spesialtilpasse skjemaet, så hver bruker fikk litt kortere skjema. Skreddersøm.*

5.3 Brukernes opplevelse av egenvurderingene

I intervjuene i case-kontorene fant vi altså at praksis for utlevering av egenvurderingsskjema varierer fra kontor til kontor, og dels også mellom avdelinger/enkeltveiledere. I intervjuene vi gjennomførte med brukere ved case-kontorene var det noen brukere som oppga at de hadde fått

skjemaet sendt i posten sammen med innkallelse til arbeidsevnevurdering, mens andre hadde fått det utdelt på NAV-kontoret eller under/etter en samtale.

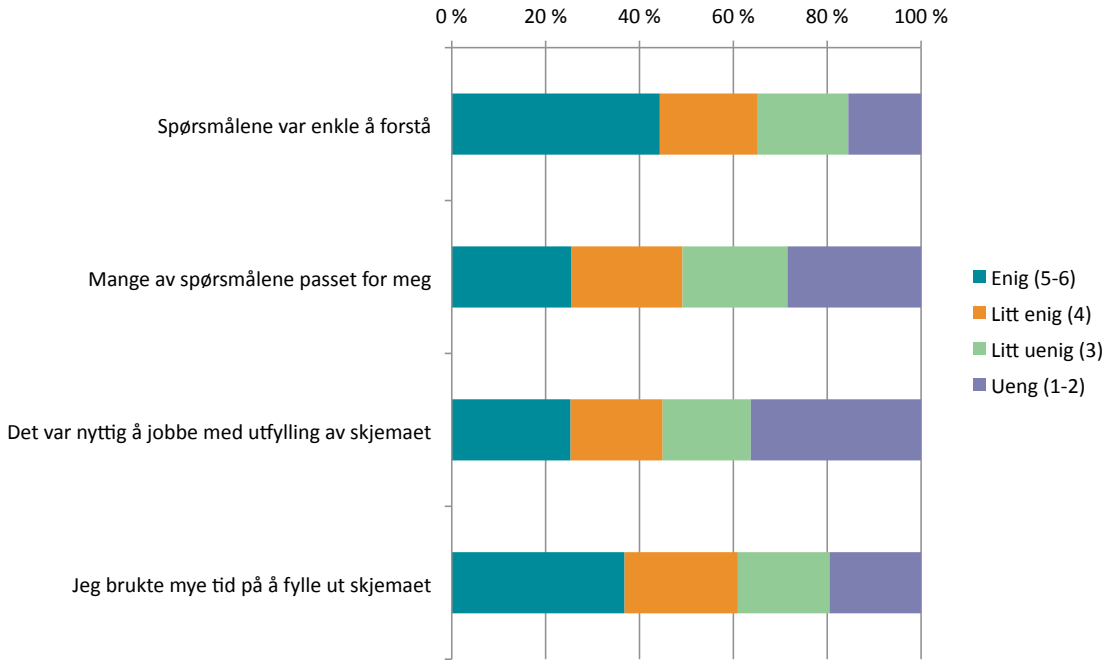
De fleste av dem hadde fylt ut skjemaet hjemme før møtet hos NAV, og svart på en stor del av spørsmålene. Deretter har de fått hjelp av veileder til å fylle ut uklare spørsmål. Noen brukere sier imidlertid at de ikke har fått skjemaet. Dette gjaldt enkelte tilfeller der brukerne var sykmeldt eller søkte uførepensjon.

I brukerundersøkelsen til NAV ble det stilt spørsmål om respondentene hadde fylt ut egenvurderingsskjemaet. Blant disse var det 56 prosent som svarte at de hadde fylt det ut uten hjelp fra NAV-veileder, 22 prosent hadde fylt det ut sammen med NAV-veileder. 6 prosent svarte at de ikke hadde fylt det ut og 12 prosent at de ikke husker eller ikke fikk skjemaet.[14]

Det ble også stilt spørsmål om hva brukerne syntes om egenvurderingsskjemaet. Det var satt opp fire utsagn som brukerne skulle si seg mer eller mindre enige i, på en skala fra 1 (helt uenig) til 6 (helt enig). Figur 5.6 viser resultatene. Vi ser at det er et flertall av brukerne som synes spørsmålene var enkle å forstå. Det var svært delte meninger om utsagnet "Mange av spørsmålene passet for meg", omtrent like mange var uenige som enige. Noe færre var enig i at det var nyttig å jobbe med skjemaet, og her er det en god del som er uenige – over halvparten svarte alternativ 1,2 eller 3. Et flertall av brukerne mener at de brukte lang tid på å fylle ut skjemaet.

De brukerne som hadde som hovedmål å "skaffe arbeid", var mer fornøyd med skjemaet enn de som hadde som mål å beholde arbeid eller øke deltakelse. De opplevde i større grad at spørsmålene passet for dem, samt at det var nyttig å fylle ut skjemaet.

Figur 5.6 *Vi vil gjerne vite hva du synes om egenvurderingsskjemaet. Les påstandene og avgjør hvor godt de passer ved å krysse av på skalaen fra 1 til 6.*



Kilde: NAVs brukerundersøkelse

[14] I tillegg var det noen som ikke svarte på spørsmålet.

Blant de brukerne vi intervjuet, var det imidlertid mange som ga uttrykk for at egenvurderingsskjemaet var vanskelig å fylle ut. En av grunnene til dette er at spørsmålene blir oppfattet som lite konkrete og/eller irrelevante. Én bruker forteller:

> *Det var litt vanskelig, for det var spørsmål om lykke og sånn. Merkelig å få sånne spørsmål av NAV.*
>
> *Litt vanskelig. Å forklare hva jeg selv mener, men det er vanskelig å få det ned på papir. Det hadde vært bedre å gjøre det med en saksbehandler.*

Andre syns imidlertid det var fint å svare på spørsmålene og tenke kreativt:

> *Synes det var morsomt. Noe var litt vanskelig, jeg er ikke så flink til å uttrykke meg. Konsentrasjonen min er litt på bærtur.*
>
> *Fint å fylle ut. Da får NAV mer informasjon. Bruker får mer tid til å tenke igjennom egen situasjon. Det er bra.*

En stor del av brukerne forteller at skjemaet var kjedelig fordi de opplevde at de samme spørsmålene gikk igjen, og de syntes det var overlapp mellom spørsmålene.

Flere av brukerne som ble intervjuet formidlet at de ikke helt forstår poenget med å gjøre en egenvurdering ettersom relevante dokumenter fra lege, arbeidsgiver og eventuelt en attføringsbedrift allerede er oversendt NAV. Noen sa også at egenvurdering var irrelevant i deres situasjon.

> *Ordningen var unødvendig, Jeg ville jo egentlig ha en annen ordning. Lønnstilskudd. Kartleggingen dreier seg om arbeidsevne, jeg er jo motivert arbeidstaker og har vært det i ti år.*
>
> *Vanskelig. Du skal skrive om arbeid osv, men jeg går og er syk og har hjemmehjelp. Og så skal jeg komme med forslag til arbeid.*

Mange brukere synes at egenvurderingsskjemaet passer bedre for dem som skal søke arbeid, og ikke så godt for de som er syke. Flere syns det var lite relevant å gjøre en egenvurdering når de er såpass syke at de ikke kan jobbe, og at det er vanskelig å tenke seg hvordan det vil være når de blir friske. Brukerne mente det heller ville være relevant å fylle ut skjemaet hvis de ble friskere. Dessuten mener flere at hele prosessen med arbeidsevnevurdering og å registrere seg som jobbsøker med CV på NAVs nettsider er meningsløs når de ikke er i stand til å arbeide.

> *Det hadde vært annerledes hvis jeg hadde hatt mulighet for å jobbe. Men jeg greier meg ikke selv hjemme engang. Søkt om uføretrygd, men de kan ikke gi deg penger fordi de skal ha deg ut i arbeid. Skjemaet passet ikke overens med at jeg har søkt uføretrygd.*
>
> *Bakvendt at jeg skal søke arbeid osv for å få AAP. Det blir brukt tid og krefter på å legge inn CV og lignende når alle vet at jeg skal bli ufør. Det blir en rar greie.*

Noen gir tilbakemeldinger på at de ikke ville fremstå som for friske til å få AAP i egenvurderingen. Dermed turde de ikke å være for positive når de skulle vurdere seg selv. Dette gjaldt spesielt for de som ikke hadde en synlig sykdom.

> *Jeg var redd for å skrive noe feil slik at jeg ikke skal få AAP. Redd for å uttrykke meg feil for å få avslag. Vil ikke fremstå som for positiv.*

Flere som har fylt ut skjemaet hjemme før samtale med veileder opplever imidlertid at formålet med egenvurdering ble mer klart i samtalen med NAV.

> *Da jeg fylte ut skjemaet tenkte jeg ikke så mye over hvordan skjemaet var. Men da jeg kom i møte med NAV synes jeg det fungerte veldig bra. Da så jeg mine muligheter mer tydelig. Både hva NAV kunne hjelpe meg med, og hva jeg kunne få av utdanning og jobb. Veldig greit at ikke skjemaet bare ble fylt ut av meg og så sendt til NAV. Fint at vi kunne fylle ut sammen. Jeg fylte også inn med mer tekst på en rekke andre steder i skjemaet mens jeg snakket med NAV.*

5.4 Oppsummering

De fleste veilederne og kontorlederne er enige i at det bør være en dialog med bruker når egenvurderingsskjemaet deles ut. Det er likevel 20 prosent av brukerne som ikke får noen muntlig informasjon om hensikten med skjemaet, ifølge veilederne i spørreundersøkelsen.

KVP-søkere får oftere informasjon om formålet med skjemaet enn andre brukergrupper, mens søkere av uførepensjon sjeldnere får slik informasjon. I hvor stor grad det blir informert om egenvurderingsskjemaet varierer med størrelsen på kontoret: Jo større kontor desto lavere andel av brukerne får muntlig informasjon om hensikten med skjemaet.

En relativt høy andel av veilederne er enige i at mange brukere ikke forstår hvorfor og hvordan egenvurderingen skal benyttes. I case-kontorene formidler mange veiledere at egenvurderings-skjemaene ofte er dårlig utfylt. De ser imidlertid at dette blir vesentlig bedre dersom de informerer om hensikten. Da oppleves også egenvurderingen som nyttig. Det er en overvekt av veilederne og lederne i spørreundersøkelsen som er enige i at ”Brukerens egenvurderinger bidrar til engasjement og aktiv deltakelse i arbeidsevnevurderingene”.

Brukernes synspunkter på egenvurderingsskjemaet varierer. I NAVs brukerundersøkelse oppga omtrent halvparten av brukerne at de er enige i at skjemaet passet for dem, mens under halvparten er enige i at skjemaet var nyttig å jobbe med.

6 Samtaler bruker – veileder

Som nevnt i kapittel 4.3 er det overlapp og "glidende overganger" mellom de ulike elementene som en arbeidsevnevurdering skal inneholde. En samtale med bruker om arbeidsevnevurderingen, kan være en eller flere samtaler som berører flere av disse elementene. Et par ytterpunkter som illustrerer hvordan samtalene blir gjennomført:

En sykmeldt hvor det relativt nylig er avholdt dialogmøte II, og som søker AAP: Veilederen benytter informasjon fra dialogmøtet, legeerklæringer, og tidligere historikk i NAV, snakker med brukeren på telefon og oppklarer eventuelt noe informasjon, skriver arbeidsevnevurderingen, som kan bli sendt/ikke sendt til bruker.

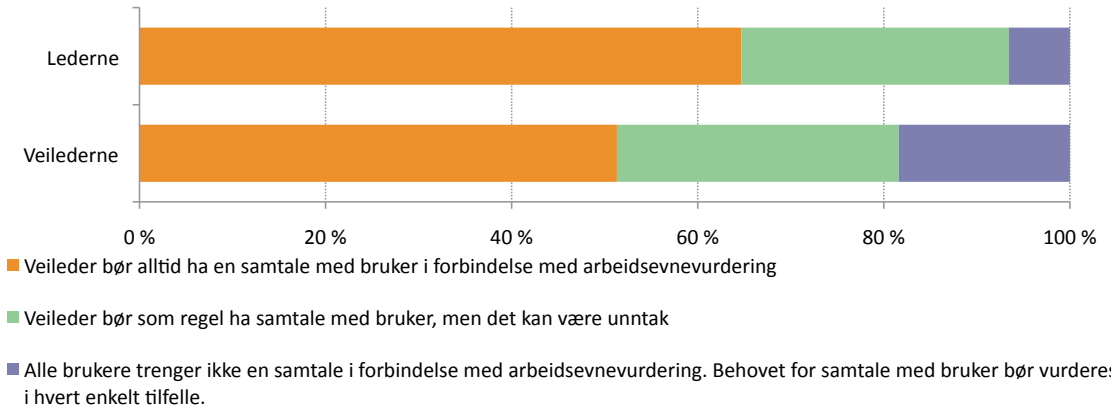
En bruker som er henvist fra mottak med sammensatte problemer: Egenvurderingsskjemaet kan være delt ut i mottak, med en forklaring og timeavtale med veileder i oppfølging. Vedkommende møter opp og har ikke fylt ut noe særlig av skjemaet. Samtalen handler om egenvurderingsskjemaet, og brukeren tar det deretter med hjem for å fylle ut mer på egenhånd. Annen informasjon kan eventuelt samles. Ny samtale, som kan dekke flere formål – som å fylle ut skjemaet ytterligere, å få på plass alle elementene i ressursprofilen (inkludert omgivelsesforhold), å snakke om aktivitetsplan, samt eventuelt livsoppholdsytelse. Dette kan skje i løpet av én eller i spesielle tilfeller over flere samtaler.

6.1 Gjennomføring av samtaler

Uavhengig av når i prosessen en samtale kommer, skal en arbeidsevnevurdering ikke skje uten at veileder har en dialog med bruker. Ifølge metodebeskrivelsene bør det skje i forbindelse med utlevering av egenvurderingsskjemaet, og det bør skje på et senere tidspunkt hvor man snakker om temaene i egenvurderingen/ressursprofilen.

I spørreundersøkelsene til ledere og veiledere i NAV (2011) stilte vi spørsmål om hvordan de mener at praksis *bør* være når det gjelder samtaler med bruker i forbindelse med arbeidsevnevurderinger. De fikk tre utsagn, hvor de skulle velge det de mente passer best. I Figur 6.1 ser vi at 65 prosent av lederne og 51 prosent av veilederne mener at veileder alltid bør ha en samtale med bruker i forbindelse med arbeidsevnevurdering. Om lag like stor andel i de to gruppene – rundt 30 prosent – svarte at "veileder bør som regel ha en samtale med bruker, men det kan være unntak". Nærmere 18 prosent av veilederne, men bare 7 prosent av lederne mener at alle brukere ikke trenger en samtale – men at behovet bør vurderes i hvert enkelt tilfelle.

Figur 6.1 *Hvilket av følgende utsagn knyttet til samtaler med brukerne om arbeidsevnevurdering mener du passer best?*



Kilde: Spørreundersøkelse til ledere og veiledere (2011)

I intervjuene med lederne i case-kontorene spurte vi om de hadde noen "politikk" eller retningslinjer for å gjennomføre arbeidsevnevurderinger med og uten samtaler (eventuelt telefonsamtale) med brukeren. Ved tre av kontorene svarer lederen at det er en klar politikk eller rutine at veileder skal ha samtaler med brukeren. Ved det største kontoret er det fast rutine at brukere blir innkalt til samtale samtidig som de får tilsendt egenvurderingsskjemaet.

De to andre lederne sier:

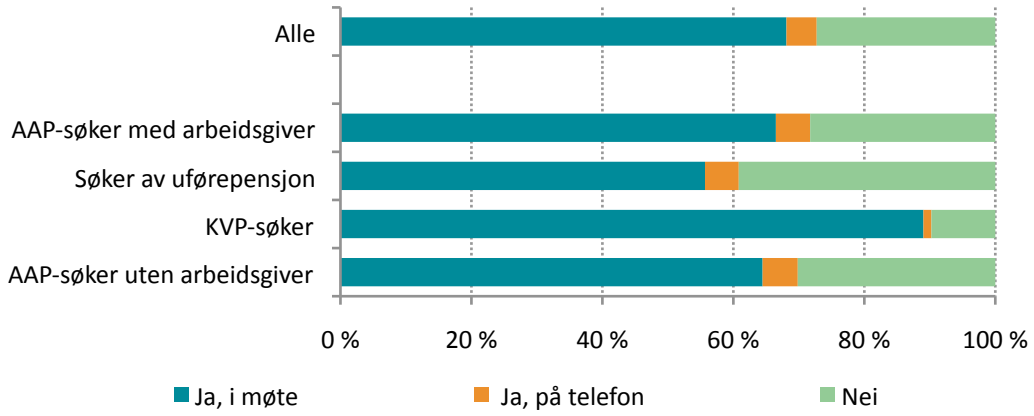
> *Det er vår policy at vi skal ha møtt bruker. Det er vår nøkkel for å få det til.*
>
> *Vi har alltid samtaler her. Det må være unntaksvis på telefon for avklarende spørsmål. Dialogen er alltid i et møte. Det blir jo en respons for hele samlingen av opplysningene.*

Ved to av kontorene oppfatter de seg å være i en "unntakssituasjon" ved vårt besøk i 2011, på grunn av en negativ endring i personalsituasjonen (nedbemanning, permisjoner, sykefravær). Her har de derfor måtte effektivisere arbeidet med arbeidsevnevurderinger, særlig for å kunne gjøre vedtak om AAP i tide. Dermed blir noen arbeidsevnevurderinger bevisst gjort uten egne samtaler, heller ikke telefonsamtaler. Ved disse kontorene har det altså vært en negativ utvikling siden vårt første besøk.

Hvordan er *praksis* ved NAV-kontorene generelt når det gjelder å ha samtale med brukerne i forbindelse med en arbeidsevnevurdering? I spørreundersøkelsen spurte vi veilederne om de hadde en slik samtale i forbindelse med den siste arbeidsevnevurderingen de hadde ferdigstilt: "Hadde du samtale(-r) med denne brukeren der dere gikk gjennom brukerens egenvurdering og/eller snakket om temaene i ressursprofilen?" 68 prosent av dem svarte at de hadde samtale i møte med brukeren, 5 prosent at de hadde samtale på telefon, men 28 prosent av veilederne svarte at de ikke hadde noen samtale med denne brukeren om egenvurderingen/temaene i ressursprofilen. Det er vanligst å ha samtaler i de tilfellene den aktuelle brukeren er en KVP-søker (se Figur 6.2).

Ved de største kontorene (med 40 ansatte eller mer), er det mindre vanlig å ha slike samtaler, 37 prosent av veilederne ved disse kontorene svarte at de ikke hadde hatt noen samtale i forbindelse med den siste arbeidsevnevurderingen.

Figur 6.2 *Hadde du samtale(-r) med denne brukeren der du gikk gjennom brukerens egenvurdering og/eller snakket om temaene i ressursprofilen? (Den siste arbeidsevnevurderingen)*



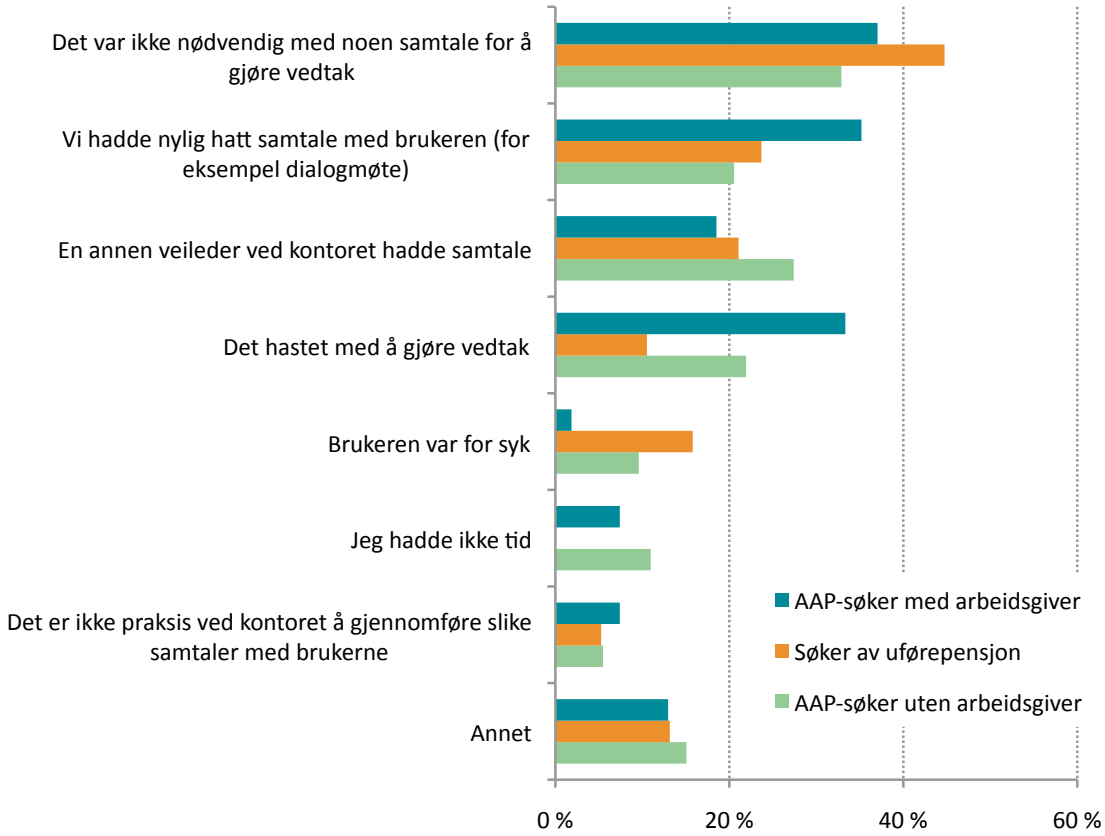
Kilde: Spørreundersøkelse til veilederne (2011)

Hva er årsaken til at såpass mange av veilederne ikke hadde samtale med brukeren? Vi hadde satt opp noen faste svaralternativer i dette spørsmålet, hvor veilederne kunne krysse av for flere. I Figur 6.3 viser vi svarene avhengig av hvilken gruppe brukeren tilhørte (bare de største gruppene). Det var totalt 24 prosent av veilederne som svarte at en annen veileder ved kontoret

hadde samtale med brukeren. Det betyr at i alt 79 prosent av brukerne *hadde* en samtale med en NAV-veileder i forbindelse med arbeidsevnevurderingen, men noen av dem hadde samtalen med en annen veileder enn den som ferdigstilte arbeidsevnevurderingen. Ifølge veilederne var det altså 21 prosent av brukerne som ikke fikk en samtale med veileder i forbindelse med arbeidsevnevurderingen.

Ellers var den vanligste årsaken til at veilederen ikke hadde samtale med brukeren at "Det var ikke nødvendig med noen samtale for å gjøre vedtak" – 37 prosent av dem oppga det som en årsak. I de tilfellene brukeren søkte uførepensjon var andelen hele 45 prosent. En del veiledere oppga dessuten at de nylig hadde hatt en samtale med bruker, og/eller at det hastet med å gjøre vedtak. Ikke minst for søkere på AAP ser vi at mange veiledere ga uttrykk for at det hastet med å gjøre vedtak, og at det derfor ikke ble gjennomført noen samtale, det gjelder 33 prosent.

Figur 6.3 *Hva var årsaken til at du ikke hadde noen samtale med denne brukeren der de gikk gjennom brukerens egenvurdering og/eller snakket med om temaene i ressursprofilen?*



Kilde: Spørreundersøkelse til veilederne (2011)

I spørsmålet til veilederne om hvor lang tid de brukte på å gjennomføre arbeidsevnevurderingen, ble de bedt om å spesifisere tidsbruken på "Samtalene(-e) om egenvurderingen/arbeidsevne-vurderingen, inkludert forberedelse".[15] En del av de veilederne som ikke hadde hatt noen samtale med brukeren svarte ikke på dette spørsmålet, mens andre skrev "null minutter". Blant de som oppga at de faktisk brukte tid på samtale med brukeren, var det 21 prosent som brukte mellom 1 og 20 minutter. 45 prosent brukte mellom 31 og 60 minutter, mens 14 prosent brukte over en time på selve samtalen inkludert forberedelse. Medianen ligger altså i intervallet 31-60 minutter.

[15] Spørsmålet gikk bare til veiledere som hadde gjennomført hele arbeidsevnevurderingen selv.

Vi spurte veilederne i case-kontorene om alle brukere som skal ha arbeidsevnevurdering får tilbud om samtale, eller om de noen ganger gjør arbeidsevnevurderinger uten brukers medvirkning. Vi stilte også spørsmål om slike samtaler blir gjennomført på telefon.

Ved vårt første besøk ved kontorene formidlet de fleste veilederne at det svært sjelden hendte at arbeidsevnevurderinger ble gjennomført uten noen dialog med brukeren. Blant veiledere som driver sykefraværsoppfølging kunne det forekomme oftere. En del av dem begrunnet dette med at det nylig var avholdt dialogmøte. Noen var imidlertid svært bestemte på at det skulle være en samtale:

> *Vi snakker alltid med brukeren. Hvis de ikke er i stand til dét, da skal vi ikke gjøre en arbeidsevnevurdering, så vi* skal *snakke med brukeren. Det har nok å gjøre med en felles holdning på kontoret. Vi må jo ha såpass respekt for* folk.

Ved vårt andre besøk (2011) fant vi store variasjoner i praksis, og det kan se ut som om det har vært en negativ utvikling ved noen av case-kontorene.

På det største kontoret er det en fast rutine å kalle inn alle til møte, og alle samtalene blir gjennomført ansikt til ansikt. Unntakene er hvis brukeren ikke møter opp eller har vanskelig for å møte i tide (i forbindelse med vedtak om AAP).

> *Jeg har hatt én slik samtale på telefon fordi det hastet. Det kan også skje hvis vi ringer og folk sier at de ikke kan komme før om lenge, eller er for syke til å møte opp.*

Ved de kontorene hvor lederen formidler at alle *skal* ha en samtale, bekrefter veilederne stort sett at det også er praksis.

> *Jeg snakker ikke med alle, kanskje 80 prosent. Det er ikke tid til det. Men det beste er jo ha en samtale. Og noen ganger gjøres den på telefon. Telefonsamtaler var mer vanlig før, fordi da var vi så pressa på tid. Det er ikke så vanlig nå. Selve møtet tar ofte 1,5 time.*

> *Det hender at vi gjør det uten samtale. Spesielt i de tilfellene det er snakk om uførepensjon. Dialogen har vært så omfattende i forkant. Men hvis det er spesielt tilpasset innsats – da er det kjempeviktig å ha en dialog. Ansikt til ansikt, eventuelt oppklaringer på telefon. Kommunikasjonen er jo mer enn bare ord. Kroppsspråk, holdninger. Det kan være med på å si noe mer enn ordene, som gjør at du kan stille noen åpne spørsmål. Det handler om å skape tillit.*

Ved ett av de to kontorene hvor man har "lettet på" kravene om å ha samtaler siden vi besøkte dem i 2010, forteller en veileder:

> *Vi har fått beskjed om at vi skal gjøre mest mulig på telefon, men jeg liker det ikke. Men det er en del av overlevelsesmekanismen.*

Ved ett av de to kontorene er det likevel flere av veilederne som sier at de alltid har en dialog med brukeren.

> *Jeg ville aldri gjort det uten å snakke med brukeren – det måtte være de som er svært syke, eller så psykisk syke at det ikke går an å snakke med dem.*

Ett av kontorene hadde i 2010 ingen rutine for å ha samtaler med brukere i forbindelse med arbeidsevnevurderinger, og veilederne formidlet at de aldri eller svært sjelden hadde slike samtaler. Samtalene med bruker kom først etter at de hadde gjort et vedtak, og da dreide det seg om aktivitetsplanen. I 2011 synes det som om det er blitt noe mer vanlig med samtaler i forbindelse med arbeidsevnevurderinger, men fremdeles er det flere av veilederne som formidler at det sjelden skjer:

> *Det beste er personlig møte med bruker. Det gjør jeg sjelden i forbindelse med søknad på AAP. Når søknaden kommer inn er det kort tid til utløp av saksbehandlingstiden. Så vi har ikke tid til å innkalle til møte. Vi er veldig fokusert på 5 ukers fristen.*

> *Det er veldig sjelden vi får anledning til å sitte med bruker. Jeg har kun gjort det 2-3 ganger. Men jeg synes det var positivt. Ble jo kjent med bruker på en bedre måte.*

Kontoret har en ny leder, som sier:

> *Ofte sitter man for seg selv og skriver arbeidsevnevurderinger (uten møte med bruker). Ofte har man jo en del materiale om vedkommende fra før. Og kanskje har man snakket med dem tidligere. Men jeg har sagt at vi bør få en endring av praksis. Men vi lider under dårlig kapasitet.*

De fleste veiledere forbereder seg til samtalene med bruker ved å lese gjennom alle dokumenter/registrerte fakta i saken, men noen få formilder at de ønsker å stille "med blanke ark".

> *Ja, det har å gjøre med respekt for brukeren å komme forberedt. Jeg føler meg dum hvis jeg ikke vet noe om dem. De forventer at vi har satt oss inn i saken. Det å slippe å måtte fortelle. Man kan jo likevel stille litt med blanke ark. Det hender at man av en eller annen ikke får lest, da føler man seg ganske dum.*
>
> *Det er litt begge deler. Det er greit å ha lest gjennom saken så man stiller forberedt. Så må man likevel ikke være forutinntatt – det er det som er utfordringen. Særlig hvis man møter nye brukere – det er noe med å møte folk "på nytt". Men jeg leser papirene i saken.*
>
> *Jeg personlig synes det er OK å møte folk med blanke ark. Jeg har aldri saksmappa foran meg. Å møtes på likt grunnlag. Det tror jeg er viktig. Til neste møte kan man jo sjekke ut "historien".*

Det hender også at veileder innhenter informasjon fra andre instanser, men det dreier seg sjelden om informasjon fra andre instanser enn lege. For sykmeldte foreligger gjerne informasjon fra arbeidsgiver fra dialogmøte, og dersom vedkommende har vært på tiltak foreligger det en rapport derfra.

6.2 Innholdet i samtaler med brukerne i forbindelse med arbeidsevnevurdering

6.2.1 Samtalenes struktur

I intervjuene med veiledere i case-kontorene spurte vi veilederne om hvordan de legger opp samtaler med bruker i forbindelse med arbeidsevnevurderinger, hvordan samtalene vanligvis forløper og fungerer.

Mange av veilederne forteller at de som regel tar utgangspunkt i egenvurderingsskjemaet i samtalene med bruker, enten de bruker temaene/spørsmålene for å strukturere samtalen, eller bruker informasjonen som brukeren har fylt ut som utgangspunkt. Det hender også at de på denne måten fyller ut mer i skjemaet. Her ser det ut som om praksis er uendret fra vår første til andre besøk ved kontorene.

> *Jeg bruker egenvurderingen som utgangspunkt for samtalen. Når den er ferdig utfylt er det jo veldig greit, de fyller eventuelt på litt mer. Hvis den er blank når de kommer, bruker jeg likevel skjemaet som utgangspunkt. Det er et fint samtaleverktøy.*
>
> *Vi går gjennom det de har skrevet – og snakker mer utdypende rundt det. Og jeg prøver å gripe fatt i det positive: Er dette noe vi kunne satset på?*
>
> *Noen ganger tar jeg utgangspunkt i skjemaet, og noen ganger legger vi det litt bort. Punktene som står der er jo veldig relevante. Men ikke alltid det som trengs. Min strategi er å forberede meg godt, se på diagnose, sykmeldingshistorikk, arbeidshistorikk. Så innleder jeg med å si noe om målet med samtalen. Så kommer det an på hva jeg selv er ute etter for å få en god arbeidsevnevurdering. Det varierer mye. Jeg ser først på hva vi mangler, om det er noe mer informasjon vi trenger, jeg får dem til å snakke om behandlingen sin, tanker framover når det gjelder jobb. "Hva hvis du nå var bedre, hva da, la oss sette oss i den situasjonen, hva tenker du da?" Hvis de er i fast arbeid, da fokuserer jeg ikke mye på skjemaet. De synes det bare er noe tull. Da fokuserer jeg mer på det*

medisinske vi trenger, på jobben deres, forholdene der, om de er sikre på at de kan gå tilbake. Får dem til å tenke på hva annet de eventuelt kan gjøre. Men de som ikke har noe krav (om ytelse) – da går vi gjennom skjemaet. Da snakker vi bare om det. Kanskje helse da ikke relevant.

Jeg går gjennom tematikken i skjemaet, selv om det ikke er fylt ut, forklarer dem hva som er ment med de forskjellige spørsmålene, de fyller eventuelt ut mer der og da. Ofte har de jo ikke forstått spørsmålene.

Jeg bruker skjemaet som mal, men det hender vi hopper fram og tilbake. Jeg synes skjemaet er godt som en skisse til samtale. Hvis brukeren er villig – som regel er de det. Da kommer man til riktig konklusjon til slutten. Hvis de ikke har fylt ut begynner vi på spørsmål 1.

Når du har en samtale er det fort gjort å glemme å spørre om ting, når du har skjemaet foran deg, blir det naturlig å snakke rundt noen temaer. Det kan være ting man ikke har tenkt på, men som kan ha store konsekvenser – ofte er det forthold rundt (omgivelsene) som gjør at folk ikke klarer jobb.

Det som er bra at vi spør om mye mer som vi ikke spurte om før. Det er ikke så skummelt å spørre når det står på papiret, vi skal kartlegge alt. Det er mindre skummelt å gå inn på tabuting. Vi har et bedre verktøy å bruke.

Noen få veiledere sier at de sjelden bruker skjemaet samtalene med bruker når de skal gjøre en arbeidsevnevurdering.

Samtalen kan være krevende: Det kan være språk, diagnoser, kompleksitet. En her om dagen som satt og skalv. Når man både skal ha en dialog og samtidig fylle ut skjemaet, det blir for mye styr. Da tar jeg samtalen uten skjemaet, og fokuserer på det som er relevant for å kunne gjøre arbeidsevnevurderingen.

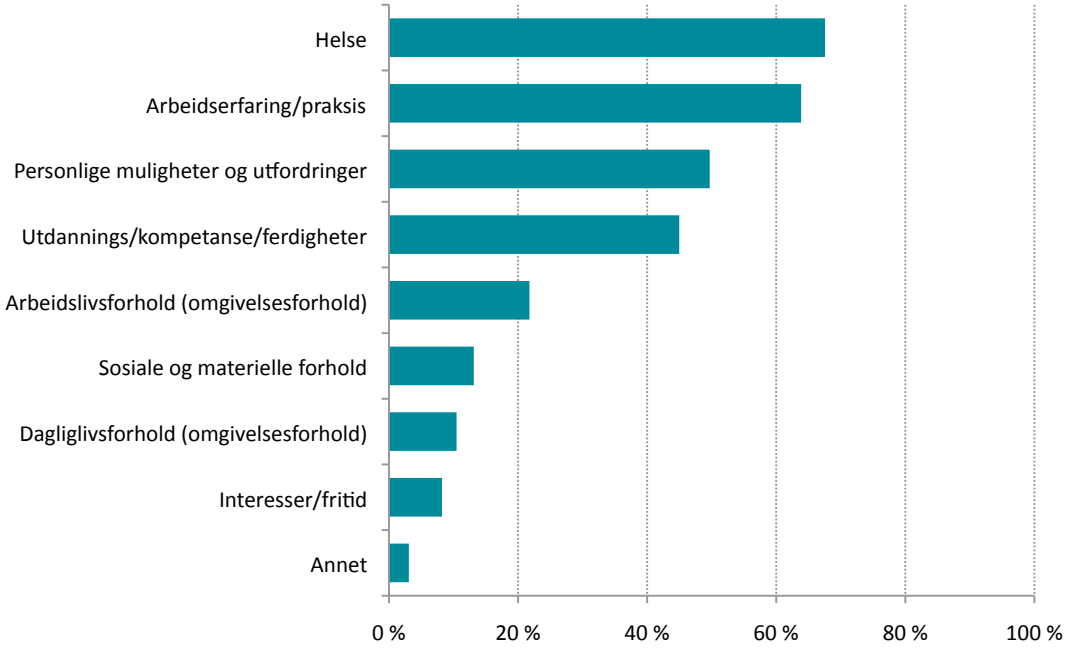
Jeg har samtalen før skjemaet er fylt ut. Ofte er det brukere med historikk. Jeg sier at jeg har satt meg inn i saken så godt jeg kan. Så legger jeg opp til at de kan si det de ønsker å si. Jeg har nettopp kurs i motiverende intervju. Er opptatt av at det er brukerens utspill. Jeg tar fram skjemaet også – forklarer det, forklarer hensikten. Jeg sier at de kan ringe. De tar det med, og leverer det i mottak eller sender det tilbake.

Som tidligere nevnt er det ikke alle veiledere som jobber med sykmeldte som har en egen samtale med brukeren i forbindelse med arbeidsevnevurderingen – særlig ikke dersom det nylig har vært avholdt dialogmøte II. Blant de veilederne som har slike samtaler, er det noen som sier at de i samtalen tar utgangspunkt i konklusjonene på dialogmøte II.

6.2.2 Temaer i samtalene

I spørreundersøkelsen stilte vi flere spørsmål til veilederne om temaer i samtalene med brukeren i forbindelse med den siste arbeidsevnevurderingen. I Figur 6.4 viser vi svarene på et spørsmål om hvilke temaer de snakket *mest* om, blant temaene i ressursprofilen (individ- og omgivelsesforhold). Veilederne kunne sette inntil 3 svar. Vi ser at det er flest som svarte at helse var ett av de tre temaene de snakket mest om – det gjelder 68 prosent. Nesten like mange – 64 prosent – svarte at brukerens arbeidserfaring/praksis var ett av de tre mest sentrale temaene. Deretter kommer personlige muligheter og utfordringer, samt utdanning/kompetanse/ferdigheter på 3. og 4.plass.

Figur 6.4 *Hvilke temaer snakket du mest om i samtalen(-e) du hadde med brukeren i forbindelse med arbeidsevnevurderingen? (Sett maksimalt 3 kryss)*

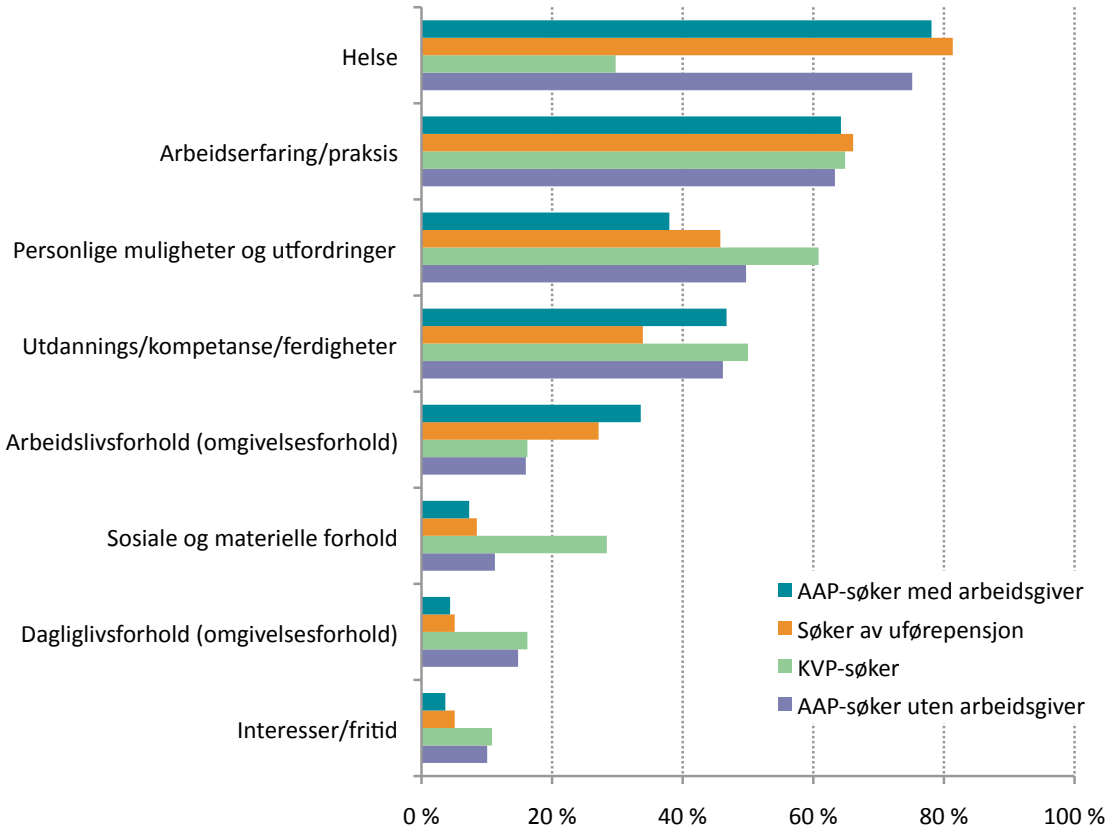


Kilde: Spørreundersøkelse til veilederne (2011)

Vi har også sett på sammenhengen mellom hvilke temaer som var mest sentrale i samtalen og hvilken gruppe brukeren tilhørte. Som vi kan se av Figur 6.5 er det spesielt stor variasjon når det gjelder helse. For søkere på KVP er helse et viktig tema bare i 30 prosent av tilfellene. Isteden er personlige muligheter og utfordringer et viktig tema i samtalen. For de andre tre gruppene fremstår imidlertid helse som det viktigste temaet.

Arbeidserfaring/praksis er ofte et viktig tema i samtalene for alle brukergruppene. Interesser/fritid og dagliglivsforhold (omgivelsesforhold) er sjelden viktige temaer, ikke minst for AAP-søkere med arbeidsgiver og søkere av uførepensjon.

Figur 6.5 *Hvilke temaer (inntil 3) snakket du mest om i samtalen(-e) du hadde med brukeren i forbindelse med arbeidsevnevurderingen? Etter brukergrupper*



Kilde: Spørreundersøkelse til veilederne (2011)

I casene varierer det noe hva veilederne formidler at de snakker mest med brukerne om. Det avhenger blant annet av om det er brukere på KVP, AAP-søknader eller sykmeldte. To veiledere som jobber med KVP forteller:

> *Jeg er innom de faste temaene, boligsituasjonen, økonomi osv. Praten går lettere når vi har dette materialet foran oss, at de selv har skrevet noe. De føler at det er deres redskap. Særlig de som ikke sier så mye.*
>
> *Vi snakker ikke alltid om alt. Noe har vi jo pratet så mye om fra før (jeg snakker ofte med dem). Og noen ganger er det såpass store ting at vi kanskje ikke skal gå inn på alt akkurat der og da – vi må ta det litt etter litt.*

Helsefokus

De fleste veilederne som jobber med AAP-søkere eller sykmeldte formidler at det viktigste samtaletemaet ofte blir helsesituasjonen. Brukerne selv er mest opptatte av å snakke om helse og begrensninger, det er det som opptar dem mest fra dag til dag.

> *Jeg pleier å begynne med å spørre "Hvordan går det?" Jeg har ingen fast strategi. De kommer jo fort inn på helsen sin, selvfølgelig. Det blir ganske kunstig hvis jeg ikke vil snakke om det, det er jo det som er problemet deres. Jeg tar det derfra, og så vinkle det over på muligheter.*
>
> *Brukeren starter, så det blir ofte om sykdom – og det er naturlig, det er jo dét det hele bunner i. Men så er det å få fokus over mot arbeidssituasjonen/arbeidslivet: "Men hvordan påvirker det deg i jobben din?" Det er lettere sagt enn gjort å fokusere på det de* kan *gjøre. Når de* har *den sykdommen.*

Mange vil gjerne fokusere på helsen. Så det er vanskelig få dem over på aktivitet, De vil forklare at det helsemessige er så vanskelig. Jeg sier "Ja, men kanskje vi kan…" Noen ganger går det flere omganger for å komme dit.

Erfaringen er at det blir mest sykdom. Det er mest det brukeren vil fortelle oss. Men vi prøver. "Ja, ok, men hva videre? Hva vil du gjøre når du blir frisk?" Noen har selvsagt en alvorlig sykdom.

Noen veiledere opplever at brukeren vil snakke om helsen fordi de føler at de må rettferdiggjøre et krav om stønad. En av veilederne som jobber med sykmeldte opplever relativt ofte at brukerne er redde for å bli oppfattet som for friske. De kan noen ganger nøle med å godta et fysisk møte hos NAV fordi de er redde for at oppmøte kan gi signal om at de ikke trenger stønad.

Prøve å se mulighetene, se arbeid og aktivitet. Legge vekt på hva de kan klare. Vi knytter det opp mot aktivitet, noen blir litt overrasket. De tror at de må ligge i en seng for å få ytelser.

For flere av dem som jobber med KVP, kan det være omvendt – noen formidler at det kan være skjulte helseproblemer som brukeren ikke er bevisst på, eller ikke vil snakke om. For andre brukere uten et arbeidsforhold, er det mer varierende hva veileder formidler som det temaet det blir snakket mest om.

Omgivelsesforhold

I hvilken grad trekker veilederne omgivelsesforholdene, og særlig arbeidslivsforholdene, inn i samtaler med brukerne? I spørreundersøkelsen stilte vi et spørsmål om tre konkrete temaer knyttet til arbeidslivsforhold, og spurte om veileder og bruker i det hele tatt hadde snakket om disse temaene i løpet av samtalen(-e). Selv om bare 22 prosent av veilederne svarte at arbeidslivsforhold hadde vært ett av de tre temaene de snakket mest om (se Figur 6.4), oppga hele 83 prosent av veilederne at de hadde snakket om brukers mulighet for arbeid i andre yrker enn han eller hun har prøvd før. 57 prosent hadde snakket om ledige stillinger/etterspørsel etter arbeidskraft i distriktet, og 51 prosent om behovet for tilrettelegging eller andre endringer i brukerens nåværende arbeidsforhold.

Blant veilederne vi intervjuet i case-kontorene varierer det om de pleier å snakke med brukerne om arbeidslivsforhold i disse samtalene. Når det gjelder sykmeldte med en arbeidsgiver er det flere veiledere som gir uttrykk for at det er lite relevant å snakke om arbeidsmarkedet, siden de fleste skal tilbake. I de tilfellene det blir aktuelt å snakke om arbeidsmarkedet *utenfor* nåværende jobb, oppleves det dessuten ofte som vanskelig å få brukeren "med seg" på å tenke alternativt.

Vi snakker om nåværende arbeid. Snakker litt om arbeidsmarkedet generelt. Men ofte er de i en veldig usikker fase. Kanskje venter de på medisinske utredninger osv, det er ikke så relevant med arbeidsmarkedet. Så jeg fokuserer ikke mye på det, men forteller at det er relevant for ytelsen, at vi skal vurdere opp mot ethvert yrke. Hvis helsesituasjonen er mer avklart, da tar jeg det opp. Som regel sitter det langt inne (å tenke på å gjøre noe annet). De er ikke forberedt, har ikke fått tenkt over det før. Kanskje også det at de må gå ned i lønn, gå ned i status.

Veiledere som jobber med brukere uten et arbeidsforhold er noe mer opptatt av å snakke om arbeidsmarkedet i møtet med brukeren.

Jeg snakker litt om markedssituasjonen, arbeidslivet. Jeg bruker Arena og nav.no for å sjekke markedet. Bruker det vi har av verktøy.

Jeg tar også opp arbeidslivsforholdene i samtalene. Noen tenker så snevert – jeg prøver å få dem til å åpne opp for hva de kan gjøre. Men det er ikke gjort i løpet av ett møte.

Vi har fokus på å registrere CV-en inn på nav.no når de søker AAP. Og eventuelt gjøre andre jobbsøk, det har vi hatt mye større fokus på i det siste. Vi har mange på ytelser her i

distriktet. Så vi prøver å endre fokus. Ta noen jobbsøk osv. Prøver å få dem til å gjøre det selv. Dette er noe jeg må bli flinkere på. Ikke bare tenke på å sikre ytelsen.

Det kan hende vi kommer inn på arbeidslivet. Men i første omgang er det å få gjort ferdig så du kan gjøre et vedtak om AAP.

Jeg ber brukeren fortelle om sin situasjon, og hva de tenker om framtida. "Hvis du ser på jobb framover – hva drømmer du om å bli?" Da får man brukeren til å tenke høyt. Da synes jeg ofte jeg får samtalen inn på et greit spor. Så begynner vi å bryte ned drømmene til det konkrete… Deres bakgrunn, og også arbeidsmulighetene her, kan du flytte på deg, er familien enig? Arbeidsmarkedet. Men man kan ikke bruke "drømme"-ordet på alle, men i alle fall få dem til å tenke høyt.

Om vi snakker om arbeidslivet spørs på livssituasjonen. Men vi snakker ofte om drømmejobben! "Hvis du ville sette et mål langt fram – ..?" Da kommer det "Det høres nok helt vilt ut, men…" Man får jo tanker da. Det burde jo vært et eget felt i skjemaet.

Brukere på Kvalifiseringsprogrammet har generelt lenger vei fram til det ordinære arbeidslivet, og omgivelsesforholdene dreier seg sjeldnere om arbeid. For denne gruppa er det mer vanlig at selve aktivitetsplanen og mulige tiltak blir et viktig samtaletema, samt dagliglivsforhold.

Mange er langt unna (arbeidslivet), men hvis det er planer om praksisplass el.l., så prøver vi å rettlede dem mot de yrkene som det er behov for, eller hvis de kommer med ønske, og hvis det er vanskelig, har vi den *opplysningen. Da prøver vi å finne noe annet som mål.*

Kun et par av veilederne formidler at de snakker om dagliglivsforhold med andre brukere enn KVP-søkere.

Vi går gjennom alle temaene: Utdanning og praksis er greit. Vi trenger ikke bruke så mye tid på det. Boforhold, sosiale forhold, økonomi. Ressurser, nettverk, er det noe de kan bruke? Jeg tror nok at jeg i de fleste tilfeller snakker om det. Når innsatsebehovet er mer enn situasjonsbestemt, da kan ikke det sosiale rommet til brukeren være uvesentlig. Skal du få et tiltak til å fungere må du vite noe om privatlivet.

Brukers oppfatning av muligheter og begrensninger

Vi spurte veilederne om de opplever at brukerne får et annet syn på sine muligheter etter en samtale om arbeidsevnevurderinger. Flere påpekte igjen brukernes fokus på sykdom:

Noen får et annet syn, men stort sett er folk veldig opptatt av det sykelige. Det å sette mål for dem er utfordrende.

Flere veiledere oppfatter spørsmålet som for ambisiøst.

Nei. Grunnen til at jeg sier det er at de kanskje har startet *en sånn prosess, men sånne ting tar tid. Jeg vil svare "ja" på at prosessen har starta.*

Noen av veilederne peker likevel på man kan oppnå mindre "seire":

En del får noen aha-opplevelser når vi har drodla rundt interesser og muligheter. Hva driver de med selv om de er selvlærte. De skjønner ikke helt hva de kan bruke det til.

Det er mange som ikke aner noe om mulighetene, så noen blir positivt overrasket, men andre vil ikke se mulighetene, det er tryggere å være der de er.

Ja, jeg tror faktisk det. Noen har fryktelig dårlig selvbilde, de har opplevd mye nederlag. Vi kan finne noe de har skrevet (i skjemaet) og fokusere på det – de har klart noe, de (brukerne) har en interesse.

6.3 Brukernes opplevelse av samtalene

De brukerne vi intervjuet ved case-kontorene var plukket ut på bakgrunn av at de faktisk skulle ha hatt en samtale i anledning arbeidsevnevurderingen. Årsaken er at vi ikke så det som

hensiktsmessig å intervjue brukere om en prosess som i hovedsak hadde skjedd internt i NAV, og som de i så fall ville ha lite kjennskap til.

De fleste av brukerne vi intervjuet hadde vært sykmeldte før arbeidsevnevurderingen, og hadde søkt AAP. Flere av dem oppga i intervjuet at de ikke har hatt kontakt med NAV før sykmeldingsperioden på et år nærmet seg slutten. Noen har hatt telefonkontakt med en veileder, men de færreste har hatt møter med NAV før samtalen om arbeidsevne. Mange har prøvd å ta kontakt tidligere, og gir uttrykk for at de er glade for endelig å ha fått snakket med noen i NAV. Dette preger mange av svarene deres.

6.3.1 Tilbud og informasjon om samtale

De fleste av brukerne vi intervjuet fikk innkalling til samtale om arbeidsevnevurdering fordi de søkte om AAP. Noen har fått tilbud om en slik vurdering etter en periode med arbeidsledighet eller fordi de søkte uførepensjon. Noen brukere har også selv tatt initiativ til møte som følge av behov for tilrettelegging på arbeidsplassen, sykdom eller etter en periode som arbeidsledig.

Noen synes ikke de fikk noe særlig informasjon om hva arbeidsevnevurderingen gikk ut på. Andre hadde fått informasjon i posten som de hadde lest før møtet, og hadde forståelse av at det dreier seg om en helhetsvurdering. Formålet med arbeidsevnevurdering er noe uklart for de fleste brukerne vi har snakket med. Flere sier at de tror formålet med arbeidsevnevurdering er å få AAP, mens andre ikke forstår hvorfor de må ha samtalen ettersom de er 100 prosent ufør.

> *Uklart hvorfor jeg skulle gjennom det. Det viktigste er det leger har uttalt seg med tanke på uføretrygd.*
>
> *Det er noe jeg må ha for å få innvilget AAP.*
>
> *Formålet er å komme i jobb. Det er det endelige målet. De sa at dersom man hadde de tre "p-er": Puls, pust og personnummer - så skulle man tilbake til jobb.*

De aller fleste har bare hatt ett møte med NAV i forbindelse ved arbeidsevnevurderingen. Noen har imidlertid ikke fått tilbud om noen egen samtale med veileder – til tross for at dette var et kriterium for å rekruttere informanter til intervjuene. En kvinne som søkte AAP forteller:

> *Nei, jeg har bare blitt avvist av veileder. Hun ville ikke ha et eget møte med meg.. Så jeg har ikke hatt samtale i forbindelse med arbeidsevnevurdering.*

Vedkommende hadde bare hatt møter med veileder *og* arbeidsgiver tilstede.

Noen har hatt et møte i etterkant av at arbeidsevnevurderingen ble utarbeidet for å lage aktivitetsplan og planlegge hva som skal skje fremover. Ved et mindre kontor har brukerne hatt relativt hyppig kontakt med NAV, men det er uvisst hvor mange av møtene som har dreid seg om arbeidsevnevurderingen.

I NAVs brukerundersøkelse svarte 69 prosent av brukerne at de hadde hatt én eller flere samtaler med veileder "om temaene i egenvurderingsskjemaet". 25 prosent svarte nei, og 5 prosent at de ikke husker. Dette stemmer bra overens med veiledernes opplysninger i spørreundersøkelsen

Det ble også stilt spørsmål i NAVs undersøkelse om hvor lang tid de brukte på samtalen (eventuelt i sum for flere samtaler). 41 prosent av brukerne svarte at det var under 30 minutter, 49 prosent svarte mellom ½ og én time, og 10 prosent mer enn en time. Dette stemmer svært godt overens med veiledernes svar på det samme spørsmålet.

I intervjuene våre formidler de fleste brukerne at de hadde nok tid i samtalen. Dette var i tilfeller hvor samtalen varte i 30-90 minutter. Noen opplevde det allikevel som stressende. Dette var i tilfeller der samtalen varte i under 20 minutter. De fleste brukerne som fortalte at det var for liten tid, var brukere ved et av de største NAV-kontorene. En bruker tilknyttet dette kontoret forteller:

> *Det var 15 minutter første gang og 20 minutter andre gang. Det var ikke nok. Jeg ringte henne opp, og da ble hun irritert, men jeg kunne ikke vite hvem jeg skulle kontakte.*

6.3.2 Temaer i samtalene

For noen av brukerne vi snakket med var det ganske lenge siden de hadde hatt samtale om arbeidsevnevurdering. Flere av dem husker ikke så godt hva som hadde vært tema for samtalen. De andre brukerne forteller at samtalen stort sett tok utgangspunkt i egenvurderingsskjemaet. De gikk gjennom spørsmålene i skjemaet, både det de hadde svart på allerede, og de prøvde å fylle ut/svare på flere av de spørsmålene som de ikke hadde svart på hjemme. Brukerne oppgir at det i samtalen var fokus på deres situasjon og hva de kunne mestre, gitt helsebegrensninger, kompetanse og erfaring. De snakket mye om helse, men formidler likevel at temaet for samtalen var hvordan de kunne komme tilbake i jobb:

> *Det gikk på å kartlegge hva jeg kan gjøre, hva NAV kan hjelpe med.*
>
> *Jeg snakket om hva jeg hadde lyst til, hva som var situasjonen. Jeg har god erfaring og mange kurs. Snakket om hva jeg kunne gjøre, hvor de trenger folk..(..) De sendte meg et brev om at de vurderer å gi meg praksis. For å få meg inn i jobb.*
>
> *Vi brukte mye tid på hva jeg kan. Og kanskje minst på hva jeg ikke kunne. Det var riktig prioritering.*
>
> *Ha meg ut i arbeid- det er det det går på hele veien*
>
> *Samtalen gikk på meg og min situasjon. Finne ut om jeg var arbeidsfør eller ikke.*

Arbeidsliv som tema

Selv om fokus på muligheter og ressurser i arbeidslivet har vært et viktig tema i samtalene, opplever bare noen få av brukerne vi har intervjuet at arbeidsmarked og arbeidsliv var et tema i samtalen. Med dette mener de at de ikke har snakket om konkrete aspekter som jobbsøking, bestemte yrker eller arbeidsplasser. Brukerne forteller at de ikke har vært innom temaene fordi det er for tidlig i prosessen, og at de på nåværende tidspunkt er for syke til å arbeide. Samtidig er det noen av informantene som etterlyser mer konkret informasjon om hva de skal gjøre i forhold til søknadsprosesser og forholdet til nåværende arbeidsgiver. Én bruker mente for eksempel å ha fått beskjed om at NAV ikke forholder seg til arbeidsgivere – kun til brukere. Dermed forble det uvisst om det var mulig med tilrettelegging på arbeidsplassen. Andre brukere som har en arbeidsgiver forteller at de snakket om tilrettelegging og hva som må til for at de kan komme tilbake i sin nåværende jobb.

I NAVs brukerundersøkelse ble det stilt spørsmål om de i samtalen snakket om muligheter for å komme (tilbake) i arbeid. Det var 39 prosent av brukerne som svarte at de snakket om muligheter for å gå tilbake til tidligere arbeidsplass, mens 61 prosent snakket om andre muligheter i arbeidslivet. 23 prosent av dem hadde snakket om begge temaene, mens 23 prosent oppga at de ikke hadde snakket om noen av de to temaene. Det var altså 77 prosent som *hadde* snakket om muligheter i arbeidslivet.

Synspunkter på samtalen

De fleste brukerne vi intervjuet har en positiv opplevelse av samtalen med veileder. De er først og fremst glade for at de endelig har fått en samtale etter flere forsøk på å få hjelp fra NAV.

> *Du føler at du ikke er glemt av systemet. At de vil vite hvordan jeg har det.*
>
> *Det gikk helt greit, beste servicen jeg har fått til nå hos NAV. Det var god informasjon og fint møte.*

Det er imidlertid noen brukere ved et av de største NAV-kontoret som har negative opplevelser:

> *Nei, jeg føler at jeg ikke har noen muligheter etter å ha snakket med henne. Vanskelig å vite selv hva man kan satse på.*

Jeg spurte veileder om jeg kunne begynne på tiltak, men det kunne vi ikke snakke om fikk jeg beskjed om. Jeg vil på Ryggskolen eller kom-i-gang kurs. Jeg vil ut i et eller annet – om ikke annet et lite kurs.

En annen bruker ved det samme kontoret forteller at han/hun ikke fikk tilbud om samtale med veileder i forbindelse med arbeidsevnevurdering, til tross for at hun ga beskjed om at hun ønsket dette:

Jeg ville hatt samtale med henne. Når man ser at sykemelding kommer til å vare lenge, så burde hun tatt tak i det og opprettet en dialog tidlig. Skulle møttes ansikt til ansikt.

Fokus på muligheter og fremtidsplaner ble av noen brukere oppfattet som vanskelig å forholde seg til når fremtiden er uviss og de mangler en inntekt. Flere av brukerne hadde vært uten inntekt en periode, og ønsket en avklaring på hva de kom til å få fra NAV. De opplevde det derfor som vanskelig å snakke om andre ting enn hvordan inntekten skulle sikres. Noen av brukerne forteller at de kom til samtalen med forventninger om å få svar på spørsmål de hadde, for eksempel om søknadsprosesser. Disse forventningene ble ikke innfridd, og brukerne satt igjen med en følelse at de ikke hadde fått nok hjelp med det som var viktig for dem.

Mange av brukerne var usikre på hva som skulle skje etter den siste samtalen de hadde. Spesielt gjaldt det spørsmål de satt igjen med om praktiske ting, som å søke lønnstilskudd, meldekort, kurs og lignende. Flere sa at de skulle ønske de kunne få hjelp til dette av veileder, men at de måtte videre til en annen veileder for å få svar på dette.

Hun som satt med AAP visste ikke noe særlig om lønnstilskudd. Men de tilkalte en ny person.

Noen brukere forteller at de sitter igjen med negative inntrykk:

Samtalen var ikke så hyggelig – jeg hadde spørsmål som jeg ikke fikk stille.

Jeg har ikke fått noen penger siden desember. Har ikke kommet noe nærmere målet. Jeg fikk feil informasjon fra NAV om å søke AAP. De sa det skulle gå automatisk fordi jeg er med på tiltak.

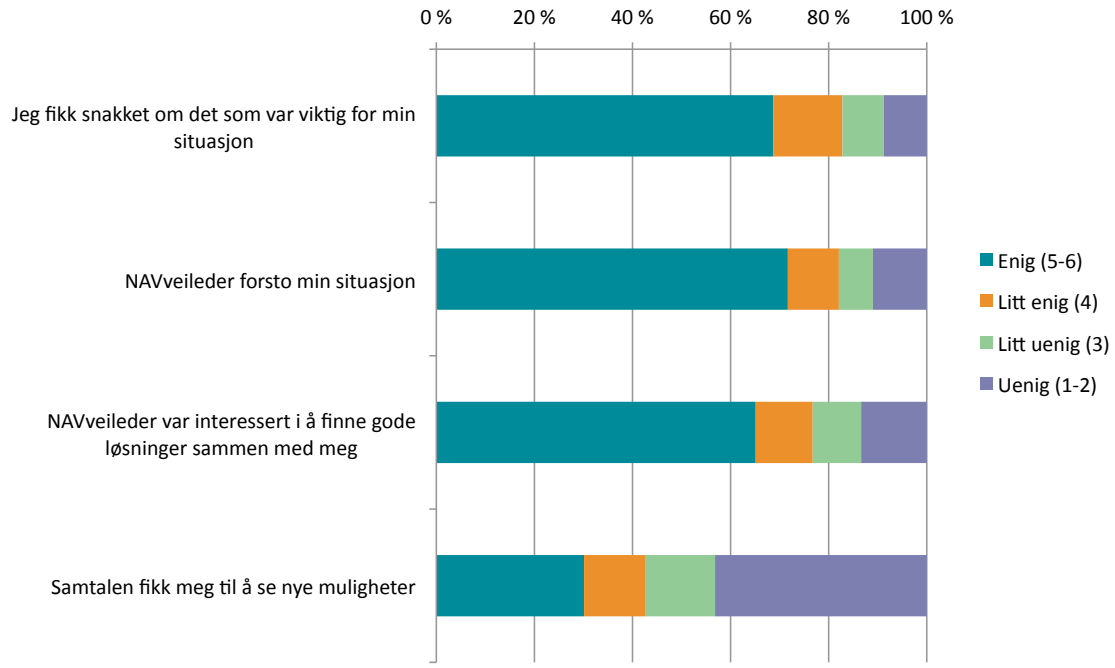
Jeg hadde spørsmål som han avfeide. Men samtalen var grei.

Når man kommer til samtalen burde saksbehandler gi avklaring med en gang. Det er ikke de rette kriteriene som ligger til grunn (egenvurderingsskjema). Jeg har hentet informasjon fra lege, det burde være nok. Jeg vil vite hva jeg må gjøre for å få penger! Jeg må søke om sosialstønad fordi jeg ikke får svar. Vil vite hva jeg skal gjøre videre. Alt går så treigt. Hva skal jeg gjøre? Jeg vil vite om prosessen videre.

Nesten samtlige av de brukerne som har hatt flere veiledere i prosessen med arbeidsevnevurdering forteller at det har vært slitsomt å ha flere personer å forholde seg til og at det var krevende å fortelle den samme historien om og om igjen. Å ha flere veiledere var mest vanlig ved det største og nest største NAV-kontoret.

Svarene fra NAVs brukerundersøkelse viser at en stor andel av brukerne føler at de i samtalende fikk snakke om det som var viktig for dem, at de ble forstått av veileder, og at veilederen var interessert i å finne gode løsninger sammen med dem. Rundt 8 av 10 er enige i hvert av disse utsagnene, se Figur 6.6. Det var likevel relativt få som fikk nye tanker om hvilke muligheter de har.

Figur 6.6 *Hvordan opplevde du samtalen(e) med veileder om temaene i egenvurderingsskjemaet?*



Kilde: NAVs brukerundersøkelse

6.4 Oppsummering

De fleste veiledere og ledere er enige i at det bør gjennomføres en samtale med bruker i forbindelse med arbeidsevnevurderinger. Ifølge veilederne som svarte på spørreundersøkelsen er det likevel 21 prosent av brukerne som ikke får noen slik samtale.

Veilederne har oftere samtaler med KVP-søkere enn andre brukergrupper. Den vanligste årsaken til at veilederen ikke hadde samtale med brukeren ved siste gjennomførte arbeidsevnevurdering, var at de mente det ikke var nødvendig med noen samtale for å gjøre vedtak. En del veiledere oppga som årsak at de nylig hadde hatt en samtale med bruker, og/eller at det hastet med å gjøre vedtak. Spesielt for søkere på AAP ga mange veiledere uttrykk for at det ikke ble gjennomført noen samtale fordi det hastet med å gjøre vedtak.

I to av case-kontorene vi besøkte hadde det vært en negativ utvikling fra 2010 til 2011, ved at en presset personalsituasjon førte til at samtaler med brukerne ble nedprioritert.

Helse og arbeidserfaring/-praksis er de viktigste temaene i samtalene i forbindelse med arbeidsevnevurderinger. Helse er det aller viktigste teamet i samtalen med alle brukergruppene, unntatt for KVP-søkere. For den sistnevnte gruppa er personlige muligheter og utfordringer et viktig tema.

En god del av veilederne og brukerne oppgir i spørreundersøkelsene at arbeidslivet er et tema i samtalene, det gjelder 77 prosent av brukerne og en noe større andel av veilederne.

Brukerne er generelt fornøyd med samtalen i forbindelse med arbeidsevnevurderingen, men få brukere fikk nye tanker om hva slags muligheter de har. Dette gjelder både for brukerne vi intervjuet ved case-kontorene og brukerne i spørreundersøkelsen.

7 Ressursprofil og helhetsvurdering

Selve arbeidsevnedokumentet består av en ressursprofil og en helhetsvurdering/ konklusjon. Ressursprofilen inneholder fakta og vurderinger innenfor de samme temaene (individforholdene) som i egenvurderingsskjemaet, samt de to omgivelsesforholdene arbeidsliv/-marked og dagliglivsforhold. Veileder skal vurdere hvilke forhold som er relevante, men følgende *skal* vurderes i arbeidsevnevurderingen: Arbeidserfaring/praksis, utdanning/kompetanse/ferdigheter, helse og arbeidslivsforhold (omgivelsesforhold). Konklusjonen, eller selve arbeidsevnevurderingen, skal være en helhetsvurdering av brukers samlede ressurser og hindringer sett i relasjon til krav, forventninger og muligheter i omgivelsene. Veileder må altså vekte de forholdene som framkommer i ressursprofilen.

Vi belyser i dette kapitlet innholdet i ressursprofilen, hvordan veilederne jobber med å gi en helhetsvurdering, formen på dokumentet og hvordan brukerne oppfatter dokumentet.

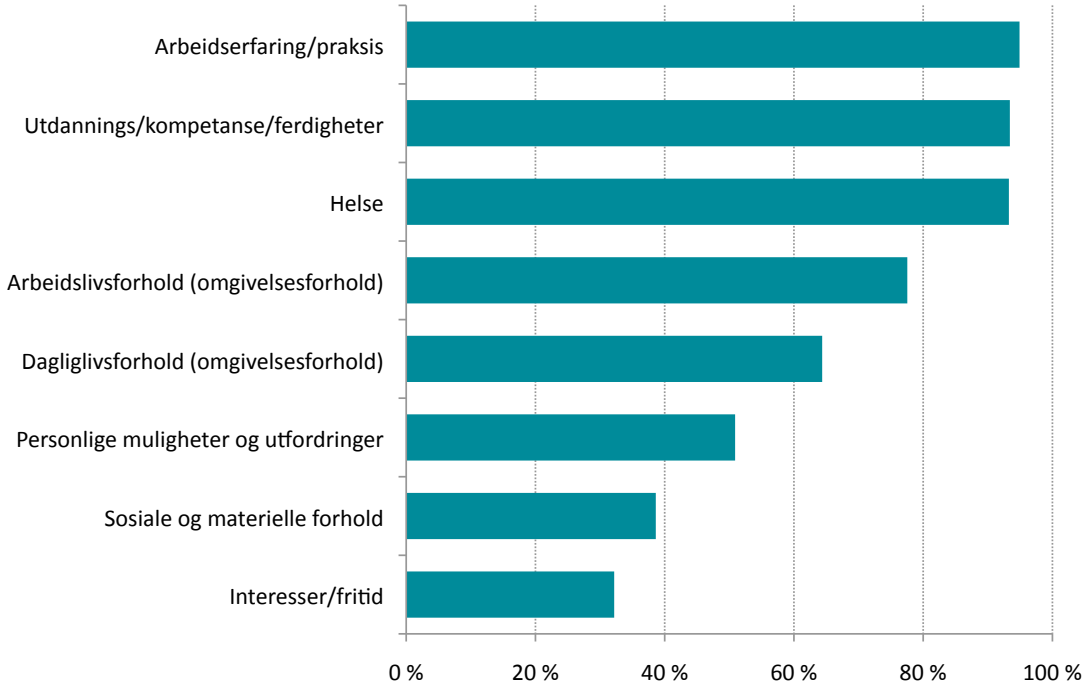
7.1 Forhold som blir vurdert i ressursprofilene

I spørreundersøkelsen til veilederen i 2011 stilte vi spørsmål om temaer knyttet til den siste arbeidsevnevurderingen. Spørsmålet var formulert: "Vi ber deg angi hvilke av følgende forhold du vurderte i den siste arbeidsevnevurderingen. Med "å vurdere" mener vi at du minimum har registrert fakta og skrevet din vurdering av fakta." Svarene vises i Figur 7.1.

Et stort flertall av veilederne (93-95 prosent) oppga at de vurderte hver av de tre forholdene arbeidserfaring/praksis, utdanning/kompetanse/ferdigheter, samt helse. De tre faktorene blir ofte nevnt som "må-punktene" i intervjuene våre, og svarene stemmer her godt overens med inntrykk vi fikk fra case-kontorene. De øvrige individforholdene blir i mindre grad brukt (mest personlige muligheter og utfordringer som 51 prosent har svart).

78 prosent av veilederne oppga at de vurderte arbeidslivsforhold – noe som skal vurderes i alle tilfeller.

Figur 7.1 Hvilke av følgende forhold vurderte du i den siste arbeidsevnevurderingen?

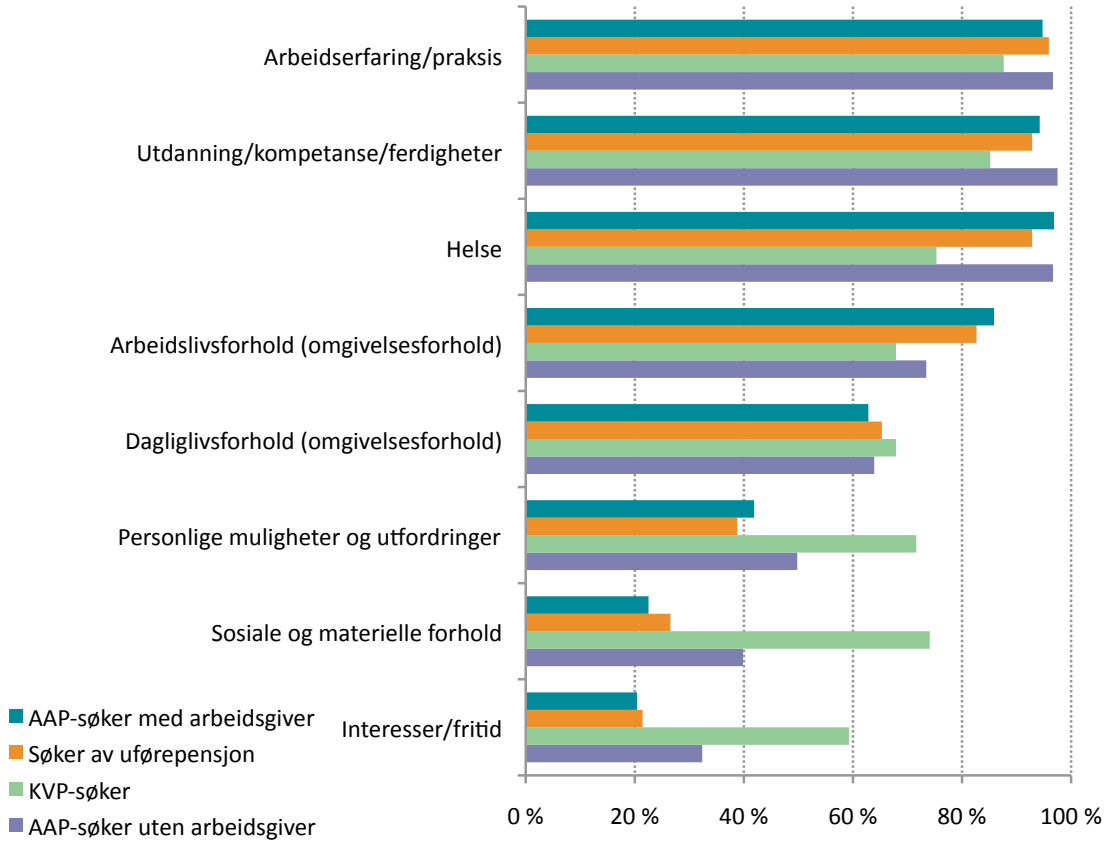


Kilde: Spørreundersøkelse til veilederne (2011)

I 2010 kartla vi veiledernes praksis på en annen måte. Vi spurte om hvor ofte de vurderte de ulike forholdene i en arbeidsevnevurdering – altså ikke relatert til én bestemt arbeidsevnevurdering. Rundt 80 prosent av veilederne vurderte svært ofte helse, utdanning/kompetanse/ferdigheter og arbeidserfaring/praksis. Det som ble vurdert sjeldnest var interesser/fritid, samt sosiale og materielle forhold. Kun rundt 10 prosent av veilederne vurderte de to sistnevnte forholdene svært ofte. Selv om de to spørsmålene ikke er helt sammenliknbare, kan vi fastslå at veilederne har den samme prioriteringsrekkefølgen i 2010 som i 2011.

Vi har også sett på sammenhengen mellom brukergrupper og hvilke forhold som ble vurdert i arbeidsevnevurderingen. Som vi kan se av Figur 7.2 ble arbeidserfaring/praksis, utdanning/kompetanse/ferdigheter og helse i de aller fleste tilfeller vurdert av veileder. Det skiller lite mellom de ulike brukergruppene, med unntak av KVP-søkere. For denne gruppa blir helseforhold noe sjeldnere vurdert, mens personlige muligheter og utfordringer, sosiale og materielle forhold og interesser/fritid fremstår som mye viktigere forhold enn i vurderingene for andre brukergrupper. Noe overraskende er det også en noe mindre andel av AAP-søkerne uten en arbeidsgiver som får en vurdering av arbeidslivsforhold enn det som gjelder de som har en arbeidsgiver, samt søkere av uførepensjon (men forskjellen er ikke stor).

Figur 7.2 *Hvilke av følgende forhold vurderte du i den siste arbeidsevnevurderingen? Etter brukergruppe*



Kilde: Spørreundersøkelse til veilederne (2011)

I intervjuene med veiledere i case-kontorene stilte vi spørsmål om hvilke punkter (individ- og omgivelsesforhold) de pleide å benytte i ressursprofilene. Det veilederne forteller om temaer i ressursprofilen, gjenspeiler i stor grad de temaene de har tatt opp i samtalene med brukeren – men ikke bare. Noen ganger har det heller ikke vært noen slik samtale på forhånd.

Individforhold

Det er små endringer i hvilke individforhold veilederne pleier å vurdere, fra vårt første til andre besøk i case-kontorene. Mange av veilederne forteller at de som regel bare fyller ut de tre obligatoriske punktene i arbeidsevnevurderingen – arbeidserfaring, utdanning og helse: "Vi gjør ofte bare det som kreves. Det henger sammen med tid og ressurser." Noen forteller at de skriver noe under de andre individforholdene kun hvis det er noe helt spesielt.

> *Det er de tre må-punktene. Det er det jeg bruker. Aldri noe annet. Det har jo med porteføljen å gjøre. Jeg gidder ikke å skrive at de er glad i gå tur. Det handler om å gjøre det effektivt. Noen andre typer brukere (enn de sykmeldte) er jo på en helt annen plass***.**
>
> *Optimalt ville jeg brukt alle (feltene). Men når jeg setter i gang gjør jeg i praksis må-oppgavene. Selv synes jeg det er mer tilfredsstillende at jeg har vært innom alt, og at det foreligger en fyldig egenvurdering – det er en god arbeidsevnevurdering.*
>
> *På helse pleier det stå en god del. Der får man mye av den informasjonen man trenger (for å gjøre vedtak om AAP).*
>
> *Det er forskjellig. Tre er må-punker for at de skal få spesiell tilpasset innsats. I mange saker blir det bare de tre – det skyldes ofte en hektisk arbeidsdag. Men det er individuelt. På en del skriver jeg på mange punkter.*

Noen av informantene ser ikke gevinsten av å ta med noe annet enn de tre obligatoriske punktene, og formidler at de andre faktorene ikke har noen betydning for vurderingen. Men de fleste oppgir at de tar med opplysninger på andre punkter enn de tre, dersom de mener det er med på å forklare eller belyse saken. Dette kan være faktorer knyttet til økonomisk situasjon, familieliv, spesielle interesser som bygger opp under karriereinteresser og lignende. En veileder sier:

> *Hvis en har sett et mønster i løpet av samtalen, omsorg for familie for eksempel kan komme frem. Det å stille akkurat det spørsmålet. Eller det kan være ting ved bomiljø eller økonomi som er viktig for å forstå situasjonen.*
>
> *Det varierer. Vi har en del plankesaker, da fyller jeg ut det jeg må. Men de mer diffuse sakene, da prøver jeg å fylle ut de andre.*

Det kan synes som om temaet personlige muligheter og begrensninger blir beskrevet oftere enn interesser, noe som stemmer godt overens med svarene på spørreundersøkelsen. Enkelte veiledere forteller imidlertid at de legger særlig stor vekt på interesser – spesielt hos ungdom. Årsaken er at de har lite på CV-en, slik at interesser kan være en viktig indikasjon på kompetanse. Eksempler er musikk, foto, mv.

De veilederne som arbeider med brukere som søker/deltar i Kvalifiseringsprogrammet, forteller at de oftere bruker de punktene som handler om interesser, personlige muligheter og utfordringer, sosiale og materielle forhold og dagligliv (noe også spørreundersøkelsen viste). Som regel har disse veilederne tett og hyppig kontakt med brukerne, og har god innsikt i hvordan brukeren har det på disse områdene. Ofte er det også mer å skrive under dagligliv og sosiale/materielle forhold enn det som handler om kompetanse og arbeidserfaring for denne brukergruppen. De av informantene som arbeider med rusmisbrukere sier at rusproblematikk ofte dominerer arbeidsevnevurderingen, fordi dette gjennomsyrer alle deler av livet.

> *Jeg fyller ut nesten alt. Til å begynne med var jeg redd for det – skal de kartlegges enda en gang. Men de fleste ser at* dette *bruker vi som et verktøy, og at det er de som eier den. Det blir mer seriøst enn all annen kartlegging.*

Blant veiledere som tidligere arbeidet i Aetat og er vant til å bruke den gamle arbeidsevnevurderingen, og de som har bruk Kartlegging i sosialtjenesten (KIS), er det flere som bruker alle underpunktene i ressursprofilen: "Jeg fyller ut alt, jeg. Jeg er vant til det."

Også enkelte andre veiledere forteller at de pleier å fylle ut "nesten alt". Det ser ikke ut som det er noen enhetlig praksis ved kontorene i dette spørsmålet, veiledere som jobber ved samme kontor kan ha svært ulik praksis. Ved det kontoret hvor veielederne sjelden har samtaler med

brukerne, synes imidlertid de fleste at det er vanskelig å få nok "kjøtt på beinet" i arbeidsevnevurderingen:

> *Det er jo lagt opp til at man skal være i dialog med bruker. Man må skrive et eller annet, det er vanskelig å formulere noe på andres vegne.*
>
> *Vi rekker ikke å bli kjent med brukeren skikkelig. De har ikke gjort egenvurdering så ofte, snakker ikke så mye hvis vi ringer dem opp. Det er ikke mye grunnlag for arbeidsevnevurdering.*

Ved det kontoret som har én avdeling som gjør alle arbeidsevnevurderinger, skal veilederen som har brukersamtaler om arbeidsevnevurdering lage et oppsummeringsnotat og gjerne skrive selve vurderingen også. Dersom de ikke rekker det, blir det gjort av den veilederen som skal ha funksjonen i neste omgang. Flere av veilederne ved dette kontoret synes det er enklere å skrive de arbeidsevnevurderingene hvor de selv har tatt samtalen:

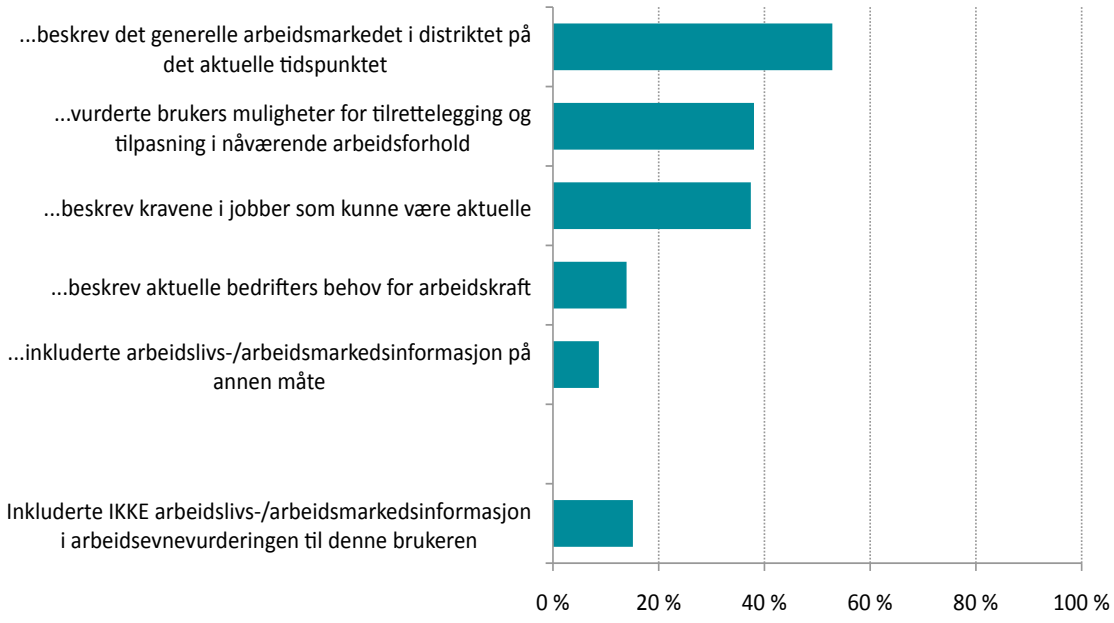
> *Det er lettere hvis man har gjort det selv, det kommer frem mye som ikke kommer med i notatet.*

Arbeidslivsforhold

I de tidligere fasene av evalueringen fant vi at drøfting av arbeidslivsforhold i arbeidsevnevurderingene var mangelfull – eller manglet helt. Mange veiledere hadde en dårlig forståelse av hvordan dette burde gjøres.

I spørreundersøkelsen spurte vi derfor de veilederne som oppga at de hadde vurdert arbeidslivsforhold i den siste arbeidsevnevurderingen de gjennomførte, på hvilken måte de gjorde det. Figur 7.3 viser resultatet. Vi ser at det vanligste er å beskrive det generelle arbeidsmarkedet i distriktet på det aktuelle tidspunktet – 53 prosent av veilederne gjorde det. 38 prosent vurderte brukers muligheter for tilrettelegging og tilpasning i nåværende arbeidsforhold, 37 prosent beskrev kravene i jobber som kunne være aktuelle, mens 14 prosent beskrev aktuelle bedrifters behov for arbeidskraft. 15 prosent inkluderte arbeidslivs-/arbeidsmarkedsinformasjon på annen måte.

Figur 7.3 *På hvilken måte inkluderte du arbeidslivsforhold/ arbeidsmarkedsinformasjon i ressursprofilen?*



Kilde: Spørreundersøkelse til veilederne (2011)

Det var til sammen 64 prosent av alle veilederne som oppga at de inkluderte arbeidslivsforhold på en eller flere av følgende tre måter: Vurderte brukers muligheter for tilrettelegging og tilpasning i nåværende arbeidsforhold, beskrev kravene i jobber som kunne være aktuelle, og/eller beskrev aktuelle bedrifters behov for arbeidskraft.

I besøket ved case-kontorene i 2011 spurte vi lederne om kontoret hadde noen politikk/særlige retningslinjer om hvordan arbeidslivsforhold skal inkluderes i arbeidsevnevurderingene. Få ga noe bestemt svar på spørsmålet, med flere av lederne formidlet at de så et behov for å bli bedre på dette, og/eller at det hadde blitt bedre. Et par av kontorene hadde nylig hatt kurs, eller deltatt på samling i tjenesteområdet.

> *Hvordan vi skal ta med arbeidsmarkedet ble i alle fall klarere for meg på det kurset.*

> *Det er ikke så lenge siden vi hadde videre opplæring. Det var veldig OK. Jeg lærte i alle fall mye. Veldig fokus på at vi ikke trengte å skrive alt mulig som ikke er relevant. Arbeidsliv: Hva er relevant. For eksempel en snekker som ikke kan jobbe som snekker – da trenger vi ikke skrive noe om arbeidsmarkedet for snekkere… Det var litt oppklarende.*

Ved ett av kontorene hadde de operert med en standardtekst om det lokale arbeidsmarkedet som de klippet inn i alle arbeidsevnevurderingene. Ved vårt andre besøk hadde de endret praksis, etter at de ansatte ved kontoret hadde deltatt i en samling i tjenesteområdet om arbeidsevnevurderinger. Lederen forteller:

> *Vi har vridd det fra en standardisert beskrivelse til en beskrivelse som tar mer utgangspunkt i brukerens ressurser. Men jeg tror ikke det er noe galt i at du i tillegg har et standardisert beskrivelse.*

En av veilederne forteller:

> *I det siste prøver vi å skrive mer til den enkelte bruker. Det kan være vanskelig. Men det er blitt lettere etter kurset – vi har fått noen aha-opplevelser om hvordan det kan gjøres. Vi har laget oss en liten mal nå. Vi har trodd at det var kommunenes arbeidsliv vi skulle beskrive – nå har vi forstått at det skal gå på brukeren. Det fungerer bedre.*

Ellers formidler veilederne ved case-kontorene også i 2011 svært ulik forståelse av og praksis for hvordan de inkluderer arbeidslivsforhold i arbeidsevnevurderingene. En del veiledere svarer at de bare beskriver brukerens yrkeshistorie. Noen klipper inn tekst fra yrkesbeskrivelsen i STYRK.

> *Vi sier noe i de fleste sakene. Men det går direkte på brukerens siste arbeidsforhold. Der de har erfaring. For eksempel "Du jobbet sist som tømrer" Det krever det og det…"*

Flere veiledere er bevisste på at de bør bli bedre på dette, og ved noen kontorer ser det ut til å ha vært en positiv utvikling fra vårt første besøk.

> *Det jeg skal bli flinkere til er å bruke markedet bedre enn i dag. Der har vi ikke vært flinke nok. Vi må ha mer opplæring i hvordan vi skal søke etter arbeidsmarkedsinformasjon. Og tenke litt bredere på valg av yrker.*

> *Jeg har jo sett en del arbeidsplasser. Vi har fått en markedskontakt her som skal ha en oppsummering. Han har vært her, og skal komme igjen. Vi har hatt behov for det. F eks lære å bruke Arena som verktøy. Det er mye i Arena man kan søke på.*

> *Jeg sitter i markedsteamet, så vet hva som skjer i distriktet. Det ligger masse statistikk og lignende som det lønner seg å ta ut fra systemet. Jeg er lokalkjent også, så jeg vet hvem som tar inn ufaglærte og lignende.*

Ved ett av kontorene har det SYFO-teamet som gjennomfører arbeidsevnevurderinger nylig gått over til en bransjeorganisering. Dette ser de som en stor fordel med hensyn til å bli bedre til å inkludere arbeidslivsforhold i vurderingene.

> *Det blir også styrket når vi nå er bransjedelt. Da kommer vi til å kjenne arbeidslivet bedre. Hva kreves av kompetanse, fysikk, egenskaper.*

Vi fletter det inn der det står om arbeidslivsforhold. Du skal jo skrive ganske mye om det. Og du skal jo egentlig bruke det hele veien. Vi innhenter jo opplysninger om ledige stillinger, skriver om kompetansekrav osv.

7.2 Fakta, vurderinger og konklusjon

Drøftingen og vektingen av ulike forhold i arbeidsevnevurderingen skal bygge på, og legge vekt på

- Innspill fra brukeren (egenvurderingen)
- Et klart skille mellom fakta, brukers vurderinger og NAVs vurderinger (kildehenvisning)
- Fokus på ressurser (framfor begrensninger)
- Se brukerens ressurser/hindringer i relasjon til omgivelsene

Inkludering av brukers synspunkter

Vi spurte veilederne ved case-kontorene om hvordan de inkluderer informasjon fra brukerens egenvurdering/synspunkter, og hvordan de skiller mellom brukers og NAVs vurderinger. Ved vårt første besøk var det mange veiledere ved noen av kontorene som svarte at de konsekvent viser til kildene, og benytter denne malen innenfor hvert enkelt tema:

- Bruker (eller ”du”) sier/gir uttrykk for…
- Legeerklæring sier…
- NAV-kontoret vurderer at …

En god del av veilederne svarer på samme måte ved vårt andre besøk. Flere uttrykker imidlertid at de er usikre på om informasjon fra brukerens skal siteres direkte, eller om det kan/bør omformuleres. Noen av veilederne sier at de har fått ulik informasjon om hvordan det bør gjøres.

Før fikk vi beskjed om at det som skulle inn i arbeidsevnevurderingen fra egenvurderingen skulle være ordrett. Men nå har vi fått beskjed at det kan omformuleres. Vi kan skrive litt om, men det skal stå at det kommer fra egenvurderingen. Men ved at en annen avdeling på kontoret gjør det på annen måte.

Jeg er litt usikker på hva som er siste regelen. Vi fikk andre føringer på et tidspunkt.

Enkelte veiledere viser ikke til informasjon fra brukeren under de enkelte temaene i ressursprofilen.

Jeg pleier å ta med noe på konklusjonen. ”Bruker har i egenvurderingssamtale opplyst…”

Som nevnt i forrige kapittel, formidler en del veiledere at arbeidsevnevurderingen oppfattes som lite relevant av enkelte grupper, og at informasjonen de gir i samtale og egenvurderingsskjemaet er begrenset, og at det dermed er lite man kan ta med av brukers perspektiver i selve vurderingen. Dette gjelder særlig uføre eller brukere som søker om uføretrygd, og sykmeldte som bare har behov for behandling en periode (utover sykmeldingstiden) før de kan gå tilbake til sitt opprinnelige arbeid.

I den ”andre enden av skalaen”, finner vi noen få veiledere som skriver, eller i alle fall påbegynner, selve arbeidsevnevurderingen i løpet av samtalen med bruker. En del veiledere har et positivt syn denne måten å jobbe på, men gjør det av ulike grunner ikke selv. Mange mener på den annen side at det ikke er noen god samtaleform å sitte med ”PC-en mellom seg og brukeren”. Uansett er det mange som ønsker å kunne ferdigstille arbeidsevnevurderingen kort tid etter samtale med brukeren.

Jeg skriver ikke inn på PC mens jeg sitter i møte med bruker. Men jeg synes det høres veldig spennende ut. En kollega gjør det. Jeg skriver den som regel i etterkant. Det beste hadde nok vært å sette av et møte om arbeidsevnevurdering til 3 timer slik at vi kunne

skrive mest mulig i etterkant av samtalen (Som varer ca en 1 time). Men så er det noen som ringer, og interne møter. Så det er vanskelig å planlegge. Og så venter vi på legeerklæring. Så derfor skrives den ofte ferdig en stund etter selve samtalen.

Ressurser framfor begrensinger?

Tidlig i evalueringen kom det fram at mange veiledere ser det som en utfordring å klare å legge vekt på brukerens ressurser og muligheter i arbeidsevnevurderingene. Mange, både ledere og veiledere formidlet at dette krever en mental endring hos de ansatte i NAV. Ved vårt andre besøk i case-kontorene stilte vi spørsmål om hvordan de selv mener at de får til dette.

Jeg tror det er stor forskjell på veilederne. Forskjell på hva den enkelte får ut av det. Alt rundt handler om å fylle noen vilkår. Du skal være så og så dårlig for å få AAP. Folk må presentere seg som "dårlig nok". Og da blir det fort fokus på begrensninger. Men det trenges en dreining i holdning og fokus hos veilederne. Men du har knapp tid. Så er det lett å fokusere på ytelse, og da blir det fokus på helse mv. og ikke så mye på mulighetene – for eksempel i arbeidsmarkedet.

Jeg skulle ønske jeg vektla mulighetene mest, men det blir mest utfordringene.

Ingen av lederne ved case-kontorene formidlet at de hadde gjort noe konkret for å bli bedre på dette området, men flere vurderte at de faktisk hadde blitt flinkere:

Vi har nok ikke gjort noe konkret. Men jeg vil si at det handler mer om den (mer allmenne) snuoperasjonen fordi folk var vant til å lete etter begrensninger. Men jeg synes at jeg ser dreiningen. Hvis vi sammenligner diskusjonene på kontoret nå med de temaene som ble diskutert for et par år siden, så ser vi en forskjell i riktig retning. Vi er ikke glad i oppdelingen ressurser - hindringer, men det tvinger deg inn i et fokus som er bra. Det er bra at det er litt rigid oppsett. Da glemmer vi det ikke. Formuleringer som kommer naturlig er at "Du er ung og har mange år igjen i arbeidslivet, det er en ressurs". På helsesiden baler de litt mer, noen ganger er folk så sjuke, vet du. Det kan være "Det ser ut til at du blir godt fulgt opp, har god oversikt over behandlinger – det er en ressurs for å kunne leve med sykdommen".

Ved ett kontor forteller lederen at fylket har begynt å ta stikkprøver av arbeidsevnevurderingene, og at et av sjekkpunktene er om de har skrevet om ressurser på alle stedene de har skrevet hindringer.

Jeg ser at vi har gjort det de fleste steder – men jeg er ikke sikker på at jeg er fornøyd med kvaliteten. Vi må ha mer fokus i fagmøter osv på kvaliteten. Men hittil har det vært fokus på produksjon.

Flere av veilederne forteller imidlertid at de ikke spesifiserer ressurser og hindringer:

Jeg tar bare konklusjonen på de tre må-punktene. Jeg skriver ikke noe om hindringer og ressurser, men tar alt under vurdering. Ellers blir det så mye gjentakelser. Det er en måte å spare inn tid på. Tror nok at det er sånn alle gjør det hos oss. Er det en person med mange interesser skriver jeg det. Men det er sjelden.

En del veiledere bruker 3-delingen muligheter/begrensninger/vurdering, men det er vurdering det legges mest vekt på. Noen ganger er det like greit å hoppe rett på vurdering. Arbeidsevnevurdering kan bli litt voldsomt. Det har vi ikke tid til. Og bruker føler det ikke så relevant.

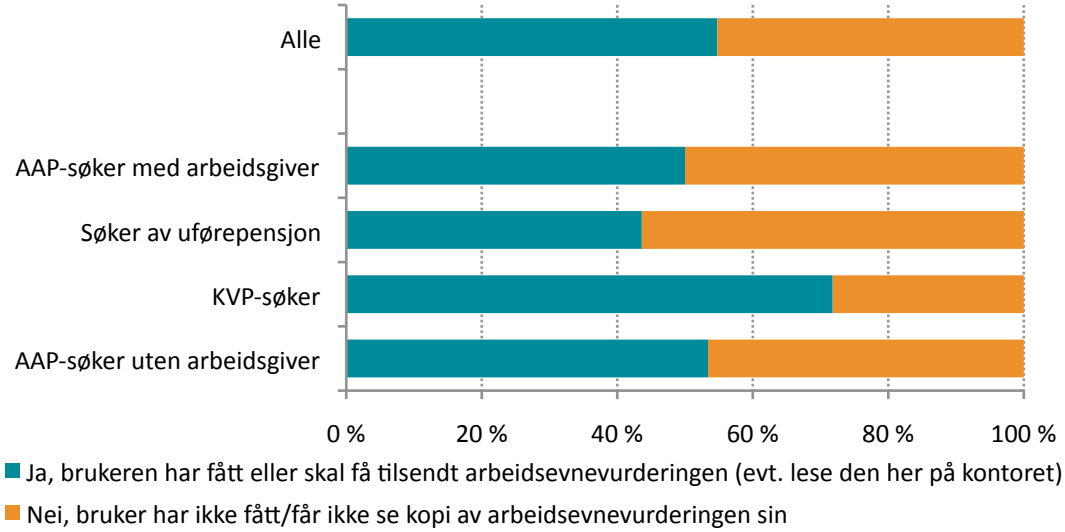
Veilederne har litt ulikt syn på hvor vanskelig det er å veie de ulike forholdene opp mot hverandre, og trekke en konklusjon i arbeidsevnevurderingen. En sier:

Man har egentlig trukket konklusjonen på forhånd, så jeg synes ikke det er vanskelig. Det er to slags arbeidsevnevurderinger. De når vi innvilger AAP eller vurderer bistandsbehovet. Og de som hatt AAP og søker uførepensjon. Da har du allerede konklusjonen. Du har diskutert dette i forkant. Om vi skal innstille eller ikke på uførepensjon.

7.3 Utarbeidelse og utsendelse av arbeidsevnedokumentet

Intensjonen er at brukerne skal få tilsendt arbeidsevnevurderingen sin. Her er det imidlertid store variasjoner i praksis. I spørreundersøkelsen til veilederne i 2011 stilte vi spørsmål om brukeren hadde fått, eller skulle få, kopi av arbeidsevnevurderingen sin (den siste de hadde gjennomført). Det var bare 55 prosent av veilederne som svarte at brukerne hadde fått eller skulle få tilsendt arbeidsevnevurdering, eventuelt lese den på kontoret. Det er vanligst å la KVP-søkerne få se arbeidsevnevurderingen (se Figur 7.4).

Figur 7.4 *Har den aktuelle brukeren fått, eller skal vedkommende få, kopi av arbeidsevnevurderingen sin?*



Kilde: Spørreundersøkelse til veilederne (2011)

Ved vårt besøk i case-kontorene i 2011 spurte vi lederne om kontoret hadde noen enhetlig politikk for å sende ut arbeidsevnevurderingene til brukerne. Et par av dem formilder klart at dette skal gjøres, mens de andre lederne formidler hva praksis er ved kontoret:

> *Noen veiledere sender dem ut, andre gjør det ikke. Vi har ingen overordnet policy. Planen er at den skal deles ut. De skal skrives med tanke på at det er brukers dokument. Vi sender nok ikke ut fordi vi ikke synes det er et godt nok dokument. Men kanskje er det også en mangel på rutine.*
>
> *Vi var tidlig ute med å sende ut arbeidsevnevurderingene til brukeren. Jeg mener det går ikke an at vi ikke gjøre det. Det må være en åpen prosess. Ellers blir det ingen dialog.*
>
> *Vi vet at vi skal sende dem ut, men vi er ikke gode nok. Det henger nok igjen fra da de var så dårlige at vi ikke hadde lyst. De fleste har fått egenvurdering og vi sier at vi skal gjøre en arbeidsevnevurdering – det ville ikke vært unaturlig at de fikk den.*
>
> *Jeg brukte anledningen nå i vinter til å snakke med hver enkelt om hvordan de gjør det, fikk sjekket ut litt. De sender dem ut, det sier de. Men jeg opplever at de synes det er litt trøblete. Der det er gode egenvurderinger, er det enklere.*
>
> *Nei, vi sender ikke ut. De fleste arbeidsevnevurderinger gjøres jo i forbindelse med søknader om AAP. Vedtaket sendes fra forvaltning, derfor blir det ikke sendt ut noe fra oss.*

Når vi spør veilederne hva de gjør, stemmer det stort sett overens med det lederne formidler, og ved de kontorene hvor lederne ikke formidler noen bestemte signaler, varierer det internt i

kontorene hvorvidt arbeidsevnevurderingen blir sendt ut. Veilederne oppgir ulike årsaker til at det ikke blir gjort, og har ulike synspunkter på hvordan det bør være.

> *Den blir ikke sendt, de (brukerne) vet nok ikke at det er en arbeidsevnevurdering. Jeg sender den i alle fall ikke, jeg har fått beskjed om at jeg ikke trenger det. Hvis vi skulle gjort det, hadde vi kanskje hatt bedre kvalitet på jobben. Jeg tror ingen sender dem her.*

Ved et kontor fant følgende meningsutveksling sted i et gruppeintervju:

- *Vi gjør det ikke. Hvis vi hadde gjort det hadde man kanskje skjerpet seg litt i skrivingen. Og ikke minst med tanke på brukermedvirkning.*
- *Jeg synes ikke arbeidsevnevurderingen skal være hemmelig for bruker. Hvis det er noe ved den saken som bruker ikke skal lese – da har du et problem. Da har du ikke turt å ta opp det med bruker som er viktig for at vedkommende skal komme i arbeid.*
- *Jeg mener ikke hemmelig. Men spørsmålet er om det skal være praksis. Noen brukere vil protestere pga de diagnosene de har…. Er det da hensiktsmessig? Det kan bli et problem for kommunikasjonen. Vi har mange saker hvor kommunikasjonen skjærer seg. Mange leger sier jo også "dette må du ikke si til pasienten". Vi har hatt en 3-4 saker med krangling denne uka.*
- *Men skal det i så fall inn i arbeidsevnevurderingen?*

Noen veiledere sender så å si alltid ut arbeidsevnevurderingene

> *Sender som regel ut arbeidsevnevurderingen sammen med oppfølgingsvedtaket. Men jeg har skjønt at det er ulik praksis på kontoret. En del synes det var fornuftig at den kun tas opp i neste samtale. Det å sende den i posten kan bli litt dramatisk. Så det høres ut som en ting vi bør jobbe med.*

> *Jeg har en rutine nå, jeg sender ut hver fredag til alle som har vært gjort den uken. Så følger jeg opp med en telefonsamtale etterpå.*

Noen av veilederne har ulik praksis avhengig av brukerens situasjon og problemstilling. Noen spør i samtale om brukeren ønsker å få arbeidsevnevurderingen sin, men opplever at det er få som ønsker det.

> *Jeg informerer om at de kan få den. De vet at den fins, at de kan be om den. Så jeg må skrive så det tåler lyset. Jeg har det alltid i bakholdet.*

Det er gjerne en sammenheng mellom praksis med hensyn til å sende arbeidsevnevurderingene til brukerne, og hvilken tiltaleform veilederne benytter i dokumentet. En god del veiledere skriver på "du"-form, dette var også tilfelle ved vårt første besøk ved kontorene, og ved vårt andre besøk var det blitt noe flere som gjør det. Ved 3 av de 7 kontorene svarte alle veilederne vi intervjuet at de pleide det, ved 2 av kontorene svarte alle nei, og ved de to siste kontorene var det ulik praksis blant veilederne. De veilederne som skriver i "du"-form opplever at det påvirker innholdet positivt.

> *Vi skriver på "du"-form. Det er lettere da. Og det gjelder jo den brukeren som får det – ikke skrive "bruker". Det er ingen god formulering*

> *Vi skriver alle på "du"-form, det kom etter at vi hadde et par runder med arbeidsevnevurderinger som vi sendte til fylket. I fjor høst hadde vi en runde hvor vi diskuterte dette, fra høsten av har de fleste gjort det. Det gjorde også noe med innholdet. Både veileder og bruker fikk mer ut av det. Vi fikk en annen forståelse av hensikten. Jeg tror også det skjerper oss. Vi blir hele tiden minnet på at vi skriver til noen, ikke bare noe som skal ligge i mappa.*

> *Vi har ikke gjort det før, men vi har begynt med det nå, vi har lært det på samlingen vi var på. Før har vi skrevet i tredje person. Det blir mer saksbehandlingstankegang.*

7.4 Samlet tidsbruk

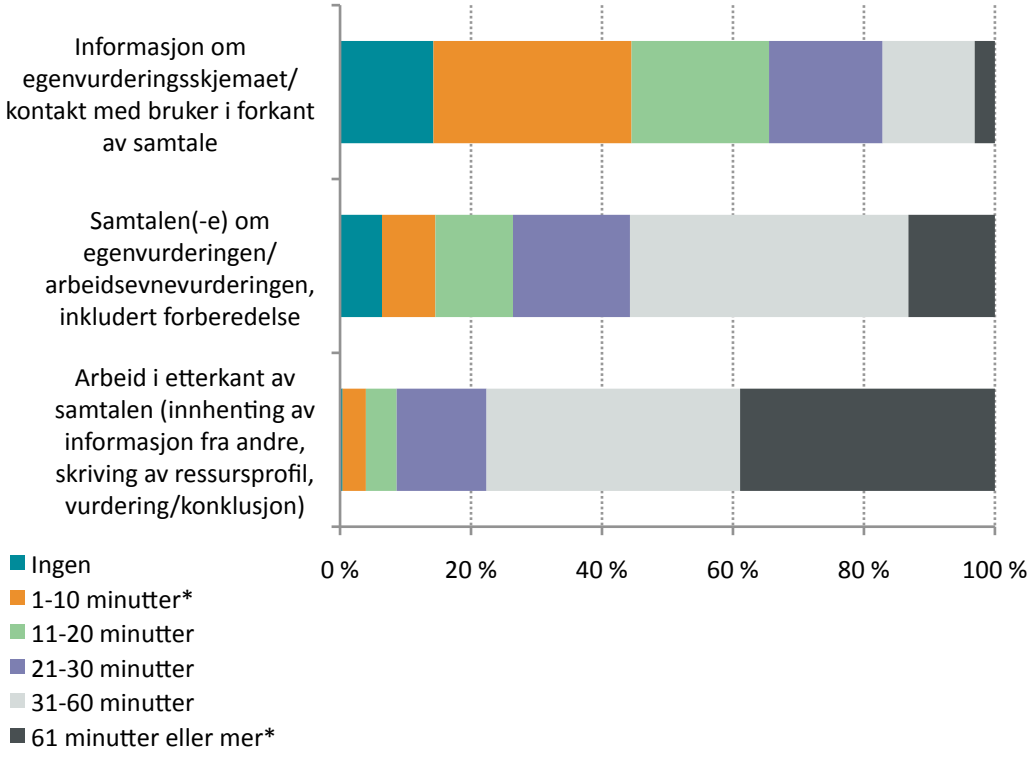
Som tidligere nevnt spurte vi veilederne i spørreundersøkelsen om tidsbruken i arbeidsevnevurderingene. Dette spørsmålet ble bare stilt til de som oppga at de selv hadde gjennomført hele arbeidsevnevurderingen. Det gjaldt 89 prosent av alle arbeidsevne-vurderingene i spørreundersøkelsen. I Figur 7.5 viser vi fordelingen av svarene på alle de tre elementene vi ba dem spesifisere tidsbruken på.

I denne figuren har vi inkludert de som svarte "null minutter" på ett eller flere av elementene. Det er imidlertid flere av de veilederne som ikke har informert om egenvurderingsskjema og/eller ikke har hatt samtale som ikke har besvart spørsmålet. Svarene gir derfor ikke noe fullgodt bilde av den samlede tidsbruken i forbindelse med arbeidsevnevurderinger.

Det siste elementet vi ba veilederne spesifisere tidsbruken på, var "Arbeid i etterkant av samtalen (innhenting av informasjon fra andre, skriving av ressursprofil, vurdering/ konklusjon)."

Noen svært få veiledere svarte at de ikke brukte tid på dette, det kan være at de gjorde arbeidsevnevurdering ferdig i løpet av samtalen. Til sammen 23 prosent brukte mindre enn en halvtime på etterarbeid (innhenting av informasjon fra andre, skriving av ressursprofil samt vurdering/konklusjon). 39 prosent brukte mellom 31 og 60 minutter på å ferdigstille arbeids-evnevurderingen, mens like mange brukte mer enn en time på den siste arbeidsevnevurderingen de fullførte.

Figur 7.5 *Hvor lang tid brukte veileder på følgende elementer i denne arbeidsevnevurderingen ?*

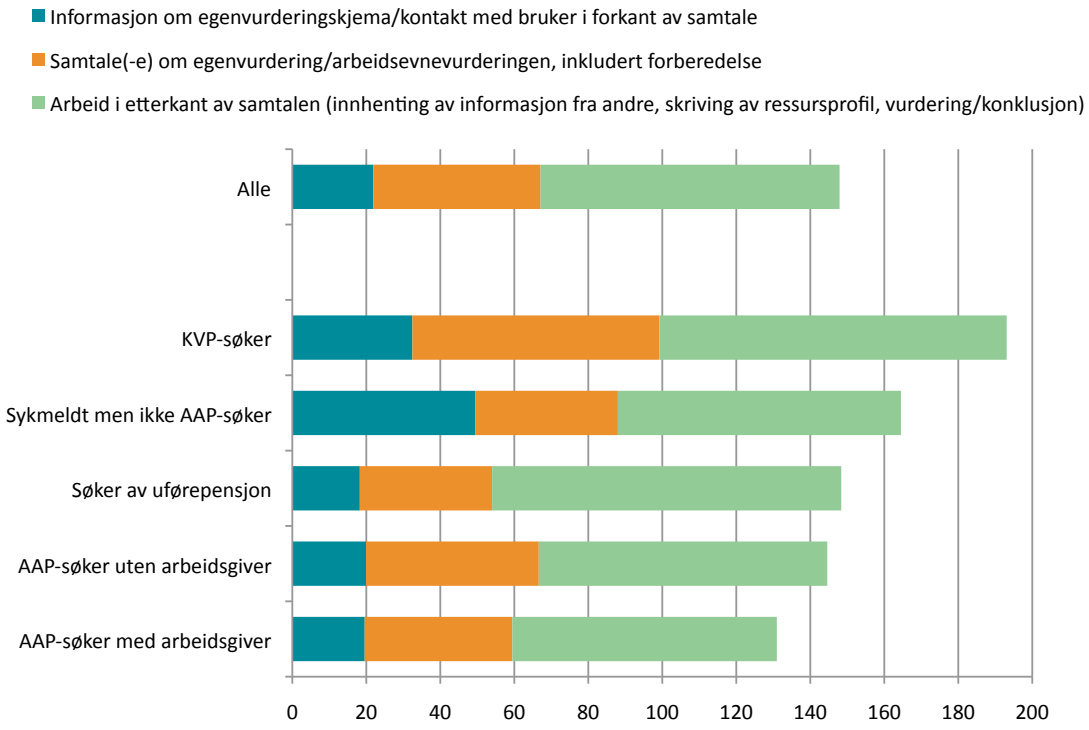


* Noen av veilederne har oppgitt et svært lavt antall minutter, og for noen av dem kan det være at de har ment timer. Det vil si at noen som har svart mellom 1 og 10 minutter skulle ha vært kategorisert i intervallet over 60 minutter .
Kilde: Spørreundersøkelse veiledere 2011

I gjennomsnitt brukte veilederne 148 minutter, eller om lag 2,5 timer på hele prosessen.[16] Vi har i Figur 7.6 sett på hvordan gjennomsnittlig samlet tidsbruk på siste gjennomførte arbeidsevnevurdering varierer med hvilken gruppe den aktuelle brukeren tilhørte. Som vi kan se er det noe variasjon i tidsbruken. Kanskje ikke så overraskende brukte veilederne lengst tid på KVP-søkerne; i gjennomsnitt over 3 timer. Tidsbruken var lavest for AAP-søkere med en arbeidsgiver der veilederne i gjennomsnitt brukte i overkant av 2 timer.

Vi ser at det er tidsbruken knyttet til dialog med brukeren som først og fremst skiller arbeidet med KVP-søkere fra arbeidet med de andre gruppene. Gjennomsnittlig tidsbruk på samtalene var for eksempel godt over en time for KVP-søkere, og rundt 40 minutter for de andre gruppene. Resultatene tyder på at sykmeldte som ikke søker AAP får særlig mye informasjon om egenvurderingsskjemaet. Det er imidlertid få av disse arbeidsevnevurderingene. Arbeidsevne-vurderinger i forbindelse med søknad om uførepensjon skiller seg ut ved at tidsbruken til etterarbeid er lenger enn for de andre gruppene.

Figur 7.6 *Gjennomsnittlig samlet tidsbruk på arbeidsevnevurderingen avhengig av hvilken gruppe den aktuelle brukeren tilhørte*



Kilde: Spørreundersøkelse veiledere 2011

7.5 Brukernes synspunkter på arbeidsevnedokumentet

Heller ikke alle brukerne vi intervjuet hadde fått konklusjonen på sin arbeidsevnevurdering. I noen tilfeller skyldes dette at samtalen nettopp har funnet sted, men i andre tilfeller forteller brukerne at de aldri fikk se noen arbeidsevnevurdering – selv etter flere måneder. Noen brukere har bare fått en aktivitetsplan, uten å ha sett arbeidsevnevurderingen.

[16] I denne beregningen har vi utelatt de som svarte mindre enn 20 minutter til sammen.

I NAVs brukerundersøkelse ble det stilt spørsmål om respondentene kjente til at NAV hadde laget "en vurdering av dine muligheter og begrensninger knyttet til arbeid (en såkalt arbeidsevnevurdering)". Bare 45 prosent svarte ja på det. Disse fikk spørsmål om de hadde fått en utskrift eller kopi av vurderingen. 63 prosent av dem svarte ja på det. Det var med andre ord under 30 prosent av alle respondentene som både kjente til at de hadde fått en arbeidsevne-vurdering og hadde fått en kopi av den.

Videre ble det stilt spørsmål om respondentene "stort sett kjente seg igjen" i det som sto om dem i arbeidsevnevurderingen. 89 prosent av de som hadde sett vurderingen svarte ja på dette, 8 prosent svarte nei, og de resterende "vet ikke".

Også i intervjuene med brukere ved case-kontorene stilte vi spørsmål om hva de mente om beskrivelsen av seg selv i arbeidsevnevurderingen (dersom de hadde fått den). De fleste ga uttrykk for at de var fornøyde med framstillingen, og de var fornøyde med medvirkningen de har hatt i vurderingen. Det er allikevel noen unntak der brukerne er misfornøyd med konklusjon og aktivitetsplan.

Ett tilfelle gjelder en bruker med høyere utdannelse som ikke lenger kunne stå i sin nåværende jobb. Vedkommende fikk en konkusjon som sa at han/hun kunne ta seg en jobb innenfor renhold eller servering ettersom hun hadde jobbet med dette i ungdomstiden. Denne brukeren følte ikke at NAV tok han/henne på alvor.

Flere formidler at de ikke var enige i aktivitetsplanen, og/eller synes utarbeidelse av aktivitetsplanen er irrelevant. De mener det er unødvendig fordi de enten oppfatter seg selv som for syke eller fordi de har planer om å gå tilbake til nåværende arbeidsgiver.

Andre fikk ikke noen plan, til tross for at dette var et sterkt ønske. En bruker på AAP forteller:

> *Veiledere som tar imot en person som virkelig vil ut i arbeid burde hjelpe med å finne rette jobben, og et tiltak eller et eller annet mens man er for syk for å jobbe. Det å ha folk på trygd koster veldig mye. Det går unødvendig mye tid fordi vi ikke har laget noen plan. Hadde vært godt å vite at jeg hadde noe å se frem til.*

7.6 Oppsummering

Nesten alle veilederne oppga i spørreundersøkelsen at de i den siste ressursprofilen vurderte de tre forholdene arbeidserfaring/praksis, utdanning/kompetanse/ferdigheter og helse. De øvrige individforholdene blir i mindre grad brukt.

For KVP-søkere blir helseforhold noe sjeldnere vurdert, mens personlige muligheter og utfordringer, sosiale og materielle forhold og interesser/fritid fremstår som mye viktigere forhold enn i vurderingene for andre brukergrupper.

78 prosent av veilederne oppga at de vurderte arbeidslivsforhold i ressursprofilen. Det vanligste er imidlertid å beskrive det generelle arbeidsmarkedet i distriktet på det aktuelle tidspunktet, mens bare 64 prosent av alle veilederne beskrev arbeidslivsforhold/-marked på en mer konkret måte relatert til brukeren.

55 prosent av veilederne svarte at brukerne hadde fått eller skulle få tilsendt arbeidsevne-vurderingen, eventuelt lese den på kontoret.

I gjennomsnitt brukte veilederne om lag 2,5 timer på hele prosessen med å utarbeide arbeidsevnevurderingen, men spredningen er svært stor.

Blant de brukerne som har fått konklusjonen på arbeidsevnevurderingen sin, er et stort flertall fornøyd med framstillingen av sine muligheter og begrensninger. Dette gjelder både brukerne ved case-kontorene som vi intervjuet og brukerne i spørreundersøkelsen.

8 Kompetanse og kvalitet

Både i spørreundersøkelsene til NAV-ansatte og i intervjuene i case-kontorene stilte vi en rekke spørsmål om kompetanse, opplæring og kvalitet/kvalitetssikring i alle fasene av evalueringen. Intervjuene med representanter for fylkeskontorene var også konsentrert om disse temaene.

8.1 Kompetanse

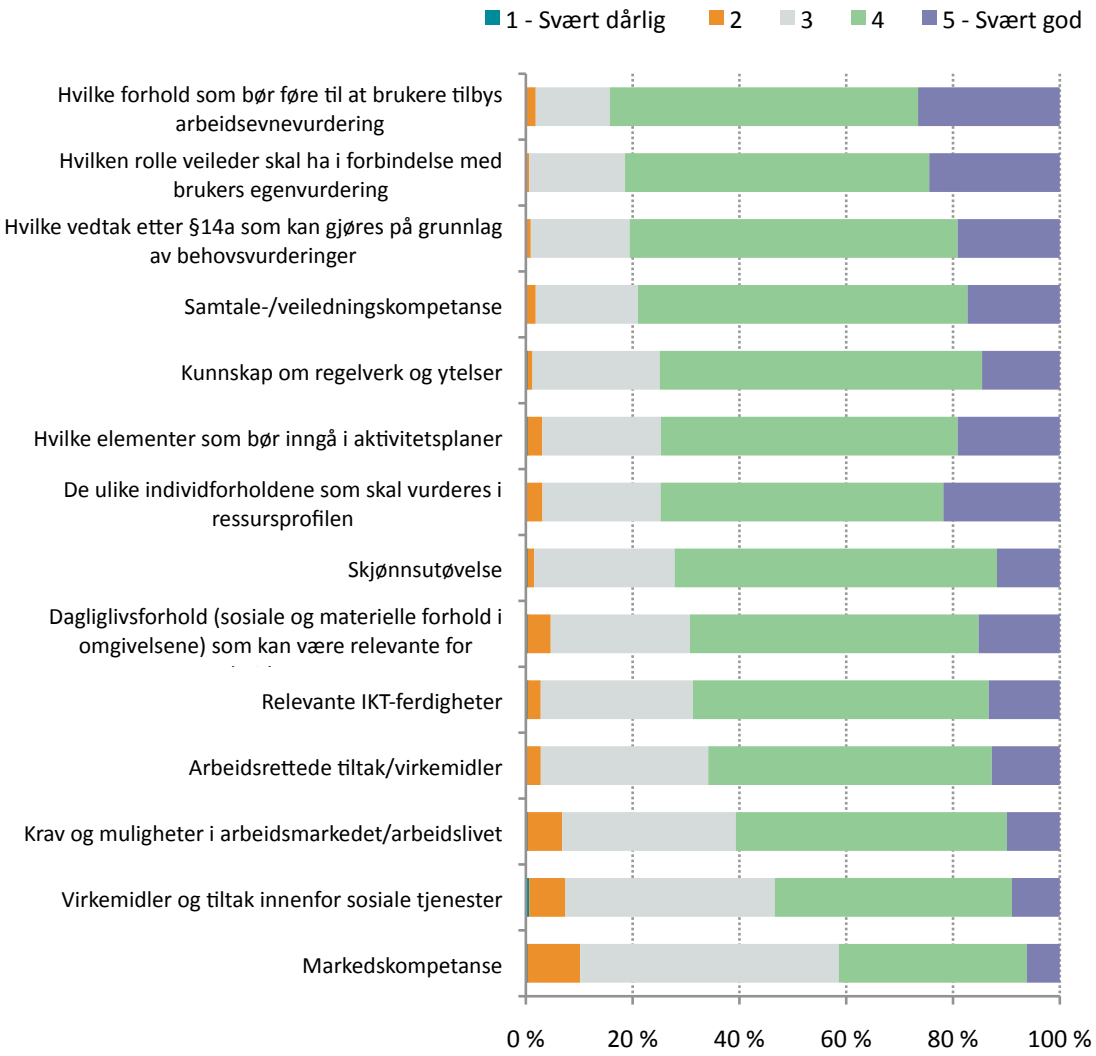
8.1.1 Ledernes og veiledernes vurdering av kompetansen i NAV-kontorene

I spørreundersøkelsene stilte vi spørsmål til lederne om deres vurdering av egen og veiledernes kompetanse, og vi stilte spørsmål til veilederne om vurdering av egen kompetanse. Spørsmålene var likelydende i 2010 og 2011. Vi hadde listet opp en rekke elementer i oppfølgingsmodellen generelt, arbeidsevnevurderingen spesielt, samt andre kompetanseområder som er relevante for arbeidet med arbeidsevnevurderinger.

Når det gjelder ledernes vurdering av egen kompetanse er det svært få som svarer at de oppfatter den som dårlig. De områdene de mener de har best kompetanse på er *Hvilke forhold som bør føre til at brukere tilbys arbeidsevnevurdering* og *Hvilken rolle veileder skal ha i forbindelse med brukers egenvurdering*. Nesten en tredjedel av alle lederne svarer at de har svært god kompetanse på disse områdene (5 på skalaen fra 1-5), mens nesten halvparten svarer 4. Flere NAV-ledere svarer at de har god kompetanse i 2011, sammenlignet med 2010.

I Figur 8.1 viser vi ledernes svar på spørsmålet om å vurdere *veiledernes* kompetanse i 2011. De ulike kompetanseområdene er sortert etter hvor godt "skussmål" veilederne får – med de temaene de har best kompetanse på øverst, og dårligst kompetanse nederst. Vi ser at kontorlederne anser at veilederne har god kompetanse for å vurdere hvilke forhold som bør føre til at bruker tilbys arbeidsevnevurdering og hvilke rolle veileder skal ha i forbindelse med brukerens egenvurdering. Veileders markedskompetanse og kompetanse om virkemidler og tiltak innen sosiale tjenester er det som trekkes frem når kontorlederne skal angi de forholdene der veilederne har lavest kompetanse. Kun 41 prosent av lederne mener at veilederne har god markedskompetanse (svar 4 eller 5). Også kunnskapen om arbeidsrettede tiltak/virkemidler og krav og muligheter i arbeidslivet vurderes som mindre god.

Figur 8.1 *Kontorleders vurdering: Hvor god kompetanse vil du si at veilederne som skal gjennomføre arbeidsevnevurderinger har om…*



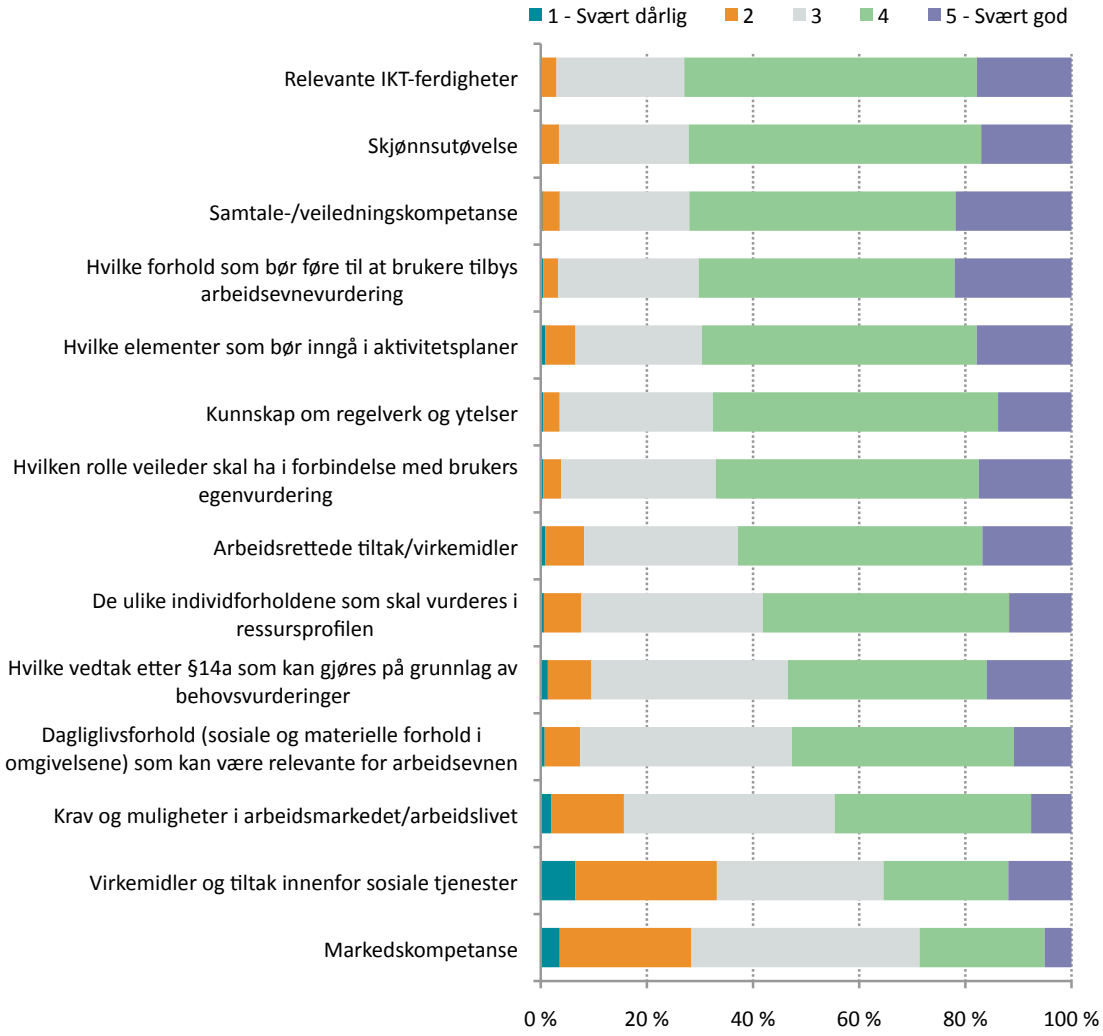
Kilde: Spørreundersøkelse til lederne (2011)

Hvordan vurderer veilederne sin egen kompetanse? I Figur 8.2 viser vi veiledernes svar på et tilsvarende spørsmål om egen kompetanse. Generelt vurderer veilederne sin kompetanse noe mer negativt enn det lederne gjør. For eksempel er ledernes vurdering av veiledernes kompetanse betydelig mer positiv når det gjelder "markedskompetanse", "virkemidler og tiltak innenfor sosiale tjenester" og "hvilke vedtak etter §14a som kan gjøres på grunnlag av behovsvurderinger", enn det veiledernes egen vurdering er.

Bare 29 prosent av veilederne mener at de har svært god eller god markedskompetanse, mens 28 prosent svarte svært dårlig eller dårlig. 35 prosent oppga at de har god kompetanse på virkemidler og tiltak innenfor sosiale tjenester, 33 prosent dårlig. Videre var det 45 prosent som svarte at de har god kompetanse på krav og muligheter i arbeidsmarkedet/arbeidslivet, 16 prosent oppfattet kompetansen på dette området som dårlig.

Vi finner at kompetansen som veilederne oppgir at de har innenfor krav og muligheter i arbeidsmarkedet/arbeidslivet har relativt stor betydning for hvordan de behandlet arbeidslivsforhold i ressursprofilen i den siste arbeidsevnevurderingen de gjennomførte. Blant de som anser sin egen kompetanse som dårlig på dette området, var det under halvparten som inkluderte arbeidslivsforhold på en konkret måte i ressursprofilen.

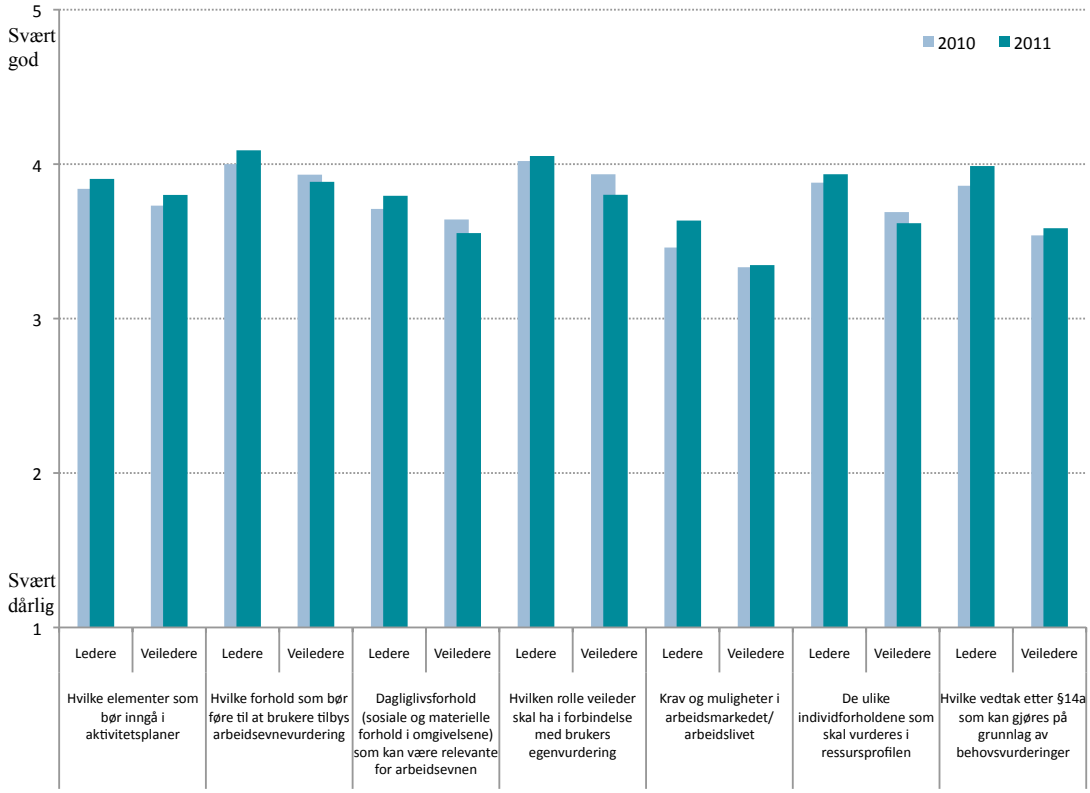
Figur 8.2 *Veileders vurdering: Hvor god kompetanse vil du si at du har om…*



Kilde: Spørreundersøkelsen til veilederne (2011)

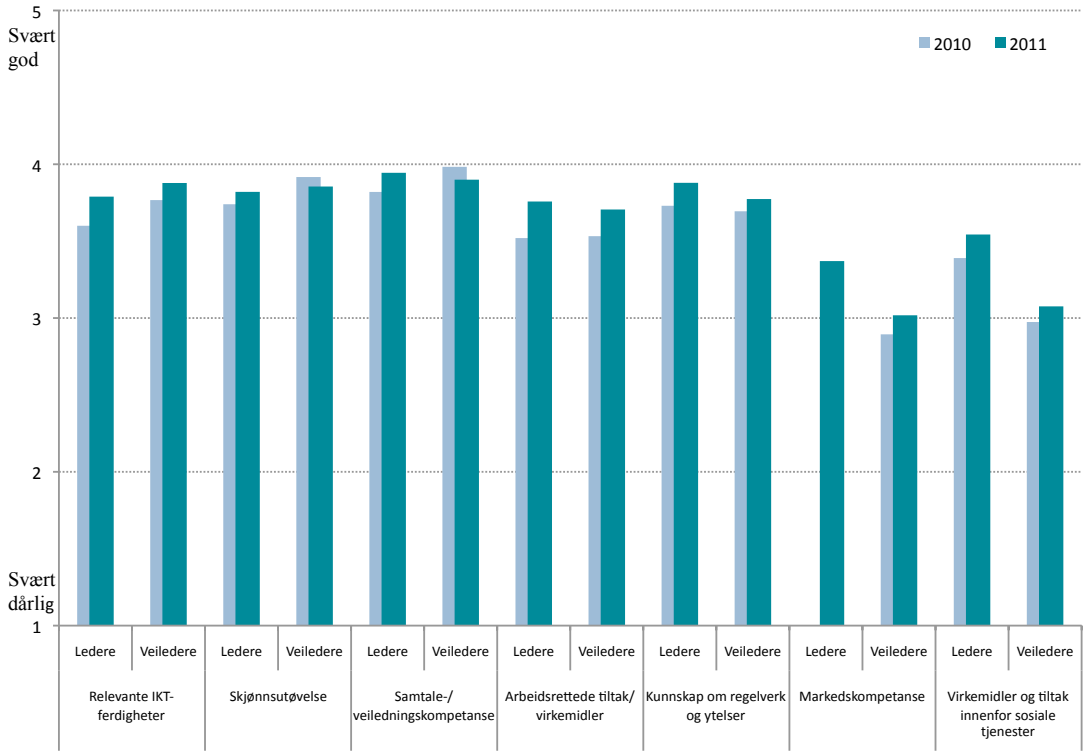
I Figur 8.3 og Figur 8.4 viser vi de gjennomsnittlige svarene på spørsmålene om veiledernes kompetanse, i 2010 og 2011. Det er stort samsvar mellom svarene i 2010 og 2011. Det er imidlertid en svak tendens til at lederne i gjennomsnitt vurderer veiledernes kompetanse noe mer positivt i 2011 enn i 2010. På noen områder vurderer veilederne kompetansen sin som *dårligere* i 2011 enn i 2010.

Figur 8.3 *Kontorleder og veiledernes vurdering av veiledernes kompetanse innenfor ulike områder, i 2010 og 2011. Gjennomsnitt. Del 1*



Kilde: Spørreundersøkelse til lederne og veilederne (2010 og 2011)

Figur 8.4 *Kontorleder og veiledernes vurdering av veiledernes kompetanse innenfor ulike områder, i 2010 og 2011. Gjennomsnitt. Del 2*



Kilde: Spørreundersøkelse til lederne og veilederne (2010 og 2011)

I casene-kontorne spurte vi veilederne om hvilke punkter i ressursprofilen de synes det er mest utfordrende å fylle ut, og på hvilke områder de mente at de har god og dårlig kompetanse i forbindelse med gjennomføring av arbeidsevnevurderinger.

Det helt dominerende temaet som kom opp i disse spørsmålene var markedskompetanse eller kunnskap om arbeidslivet. Dette gjaldt ved vårt første besøk i 2010, men var enda mer framtredende ved vårt andre besøk. Godt over halvparten av de veilederne vi intervjuet oppga at dette var vanskeligst, og/eller det de hadde dårligst kompetanse på.

Årsaken kan være at det har vært en økt bevissthet om at arbeidsliv/arbeidsmarked må inkluderes i arbeidsevnevurderingene. Noen eksempler på hva veilederne sier:

> *Arbeidsmarkedet – her har jeg veldig lav kompetanse. Jeg må kunne si noe kvalifisert om det. Vi må ha et økt fokus på det som skjer i markedet – markedsarbeid. Det handler om å være i dialog med arbeidsgivere. Men vi som er i AEV-avdelingen er de eneste på huset som ikke er i dialog med arbeidsgivere.*
>
> *Arbeidslivsforhold kan være vanskelig, i alle fall i forhold til uføre. Å være flink til å gjøre vurderinger opp mot arbeidslivsforhold. Jeg ser at det er noe vi har lært feil, vi har ikke knyttet helse opp mot arbeid.*
>
> *Arbeidslivsforhold – det har jeg problemer med. Jeg pleide å gå i permen med arbeidsevnevurderinger som vi hadde før. For å se hva andre har skrevet. Men det kan være gammelt og markedet har forandret seg. Mange har problemer med dette. Dette er ikke noe vi har diskutert på møte. Hovedtema på møter er at det er viktig at vi gjør arbeidsevnevurderinger.*
>
> *Jeg burde hatt mer kompetanse på arbeidslivet – hva som kreves innen ulike yrker. Vi har nok kompetansen her på huset… men vi har ikke tid til å bruke hverandre, å lære hverandre. Vi har fokus på det vi må gjøre for å sikre folk en stønad. Vi kunne også få bistand utenfra. Men da må det være relevant! Vi har ikke tid til å kaste bort tid.*

Det er bare spredte kommentarer til at andre spesifikke forhold i ressursprofilen kan være vanskelige. Det er imidlertid flere av veilederne som opplever det som vaskelig å finne både ressurser og hindringer.

> *Det vanskeligste er de som ikke har noe av noen ting, hvor skal du finne ressurser da? Arbeid/utdanning sier seg selv, men jeg synes helse/dårlig råd er mer vanskelig. Psykiske lidelser. Når du trekker alt sammen blir det voldsomt for noen.*

Noen opplever det som vanskelig å skrive dokumentet på en god måte, og at det fort blir mye gjentakelser.

> *Det er vanskelig med de tre kategoriene – ressurser hindringer, og vurderinger. Jeg synes det er så mye gjentakelser, jeg ville bare beskrevet situasjonen. Jeg synes det blir veldig mye om igjen. Hva vil de ha hvor – det er litt forvirende.*
>
> *Det som er vanskelig er at du ofte lager et notat og en aktivitetsplan, så lager du arbeidsevnevurderingen. Jeg skriver det samme tre ganger. En har allerede gjort det i huet, så lager du dokumenter bare for å tilfredsstille systemet. De som er helt nye gjør det sikkert annerledes.*
>
> *Og konklusjonen – hva skal du ta med der? Folk skriver veldig forskjellig, noen henviser til paragraf 11-5, andre ikke. Hva skal vi egentlig skrive her? Det er et tema som går igjen.*

Det er en mer generell tilbakemelding at mange synes det er vanskelig å skrive arbeidsevnevurderinger fordi de er usikre på hva som er god kvalitet, hva som kreves. Flere påpeker at det dessuten er vanskelig å skrive en god arbeidsevnevurdering dersom de ikke har en god egenvurdering.

> *Hva vil de egentlig ha på hvert punkt? Hva er hensikten, hvor ofte skal de oppdateres, eller hva? Vi trenger større klarhet i det.*

Hva er en god arbeidsevnevurdering? Har du fått med det som bør være med? Jeg savner klarere føringer.

Hvis jeg har lite info fra brukeren, ikke har fått pratet ordentlig med vedkommende, det er nesten umulig. Da blir det mye gjetting – så det er ikke bra. Da får man bruke mer tid. Kan også sende et utkast til brukeren – spørre om dette er korrekt.

På spørsmål om hvilke relevante områder veilederne synes de mangler kompetanse på, er det få temaer som går igjen – med unntak av at mange som nevnt nevner kompetanse på arbeidsmarked/arbeidsliv. Lover og regler er et tema som blir nevnt av noen få, og noen nevner medisinsk kompetanse/kunnskap om diagnoser.

På det medisinske området, diagnoser. Men vi har fått tilbud om opplæring. Med rådgivende lege. Men legeerklæringene er ofte på et medisinsk språk. Det er ikke alltid fastlegene sier noe om hvilken betydning det har for arbeidsevnen.

Vi spurte veilederne om hvilke områder som er relevant for arbeidsevnevurderinger de mener de har god kompetanse på. De fleste har en generelt positiv vurdering av sin egen kompetanse. Mange nevner samtalekompetanse.

Jeg har god kompetanse. Jeg liker å prate med brukerne. Jeg har forbedringspotensial, men er trygg på min egen kompetanse.

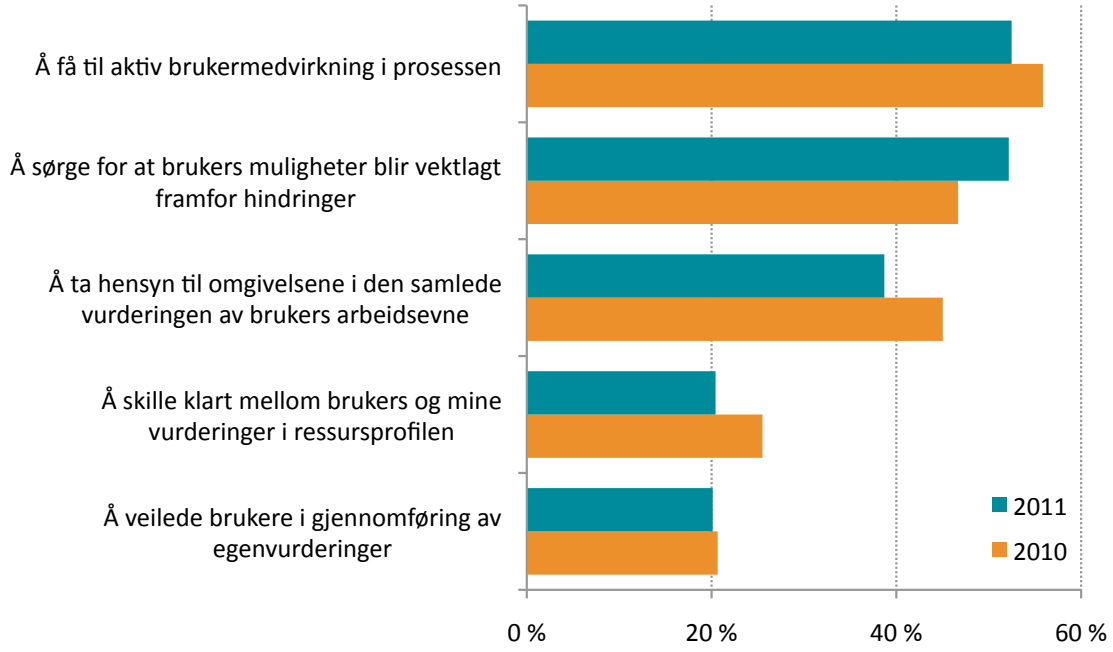
Jeg blir jo flinkere og flinkere. Det handlet mye om det tekniske til å begynne med. Men nå er den biten grei.

Det å samtale. Og få dem til å tenke ressurser. Jeg får veiledet dem litt der.

8.1.2 Utfordringer i gjennomføring av arbeidsevnevurderinger

I spørreundersøkelsen stilte vi spørsmål til veilederne om hvilke sider ved selve gjennomføringen av arbeidsevnevurderinger de synes er mest krevende eller vanskelig, blant fem kvalitetskrav/kjennetegn ved prosessen (vist i Figur 8.5). De kunne sette flere kryss. I 2011 trekker flest av veilederne frem det å få til aktiv brukermedvirkning i prosessen som noe av det vanskeligste. 52 prosent gjør det, noe som likevel er noe mindre enn i 2010. På den annen side er det flere i 2011 enn i 2010 som trekker frem det å sørge for at brukers muligheter blir vektlagt framfor hindringer som vanskelig/krevende. Det er en lavere andel av veilederne i 2011 enn i 2010 som svarer at det er vanskelig/krevende å ta hensyn til omgivelsene i den samlede vurderingen av brukers arbeidsevne og å skille klart mellom brukers og NAVs vurderinger i ressursprofilen.

Figur 8.5 *Hvilke sider ved gjennomføringen av arbeidsevnevurderinger synes du er mest krevende eller vanskelig?*



Kilde: Spørreundersøkelse til veilederne (2010 og 2011)

Brukermedvirkning

Også i case-kontorene framhever mange av veilederne at det er en stor utfordring å få til reell brukermedvirkning. Det dreier seg dels om bruken av egenvurderingsskjemaene (se kapittel 5), dels er det mange brukere som ikke vil "være med på" å se mulighetene.

> *Å få dem til å samarbeide i prosessen – skjemaet. For meg er det den største utfordringen. Selve det å skrive er ikke så vanskelig.*
>
> *Å få dem engasjert kan i alle fall være en utfordring. De synes det er kjedelig, begynner å vri seg i stolen. Da må jeg stoppe litt opp og komme tilbake til hensikten. Så de forstår at det er i deres egen interesse å delta.*
>
> *Hvis de ikke har fylt ut egenvurderingen er det ikke brukermedvirkning i det hele tatt. Jeg må følge dem opp hele tiden, men hvis de ikke vil – hvor er brukermedvirkningen da? Noen ganger har vi faktisk gjort det vi kan gjøre. Vi kan ikke tvinge dem.*
>
> *Mange brukere er ikke interessert. De går til sin behandling, har sitt opplegg. Andre er veldig interessert – du har begge varianter. Men alle har muligheten.*

Ved ett av de kontorene hvor de den siste tiden har "lettet på kravene" til hvordan arbeidsevnevurderinger skal gjennomføres svarer en veileder:

> *Det er rart å svare på (hva som er utfordrende). Akkurat nå har jeg det så greit, siden vi gjør det så lettvint.*
>
> *Vi har jo fått beskjed om å gjøre mer på telefon. Det er jo i strid med brukermedvirkning… Kanskje hadde det vært mer faglig riktig å heller tatt en gjennomgang på hvordan vi kan effektivisere samtalene. For eksempel forberedelser. Det er sikkert andre som har gode måter å gjøre det på.*

Vi spurte veilederne om hva kontoret eventuelt kunne gjøre for å få bedre brukermedvirkning i arbeidsevnevurderingene.

Det er ikke så mye kontoret kan gjøre. Men vi har jobbet sammen internt nå det gjelder metodikk. Oppgaveorientert tilnærming – veileder og bruker får oppgaver. Det engasjerer brukere.

Dette har vi snakket mye om – hvordan gjøre egenvurderingene bedre. Skal vi kalle dem inn og hjelpe dem gjennom det hele? Vi har jo gjort det når det står veldig lite. Jeg tror ikke vi klarer å oppdra brukerne så mye på dette.

At vi legger inn den tiden det tar for å kunne ta samtalene, forklare og gjøre tingene på en ordentlig måte. Det er ganske mange punkter man skal gjennom. De som har innført det må skjønne at det tar mye ressurser.

Jeg er enig i at det er en utfordring (å få til brukermedvirkning). Dette går også på tid. Man må snakke lenge med brukeren. For at han skal forstå hvorfor det er viktig å være sjef i eget liv. Det er brukeren som kjenner seg selv best.

Tid

Svært mange av veilederne nevner det tidkrevende ved arbeidsevnevurderinger på den ene siden og tidspresset på den andre siden som en viktig begrensende faktor for kvaliteten i det arbeidet de gjør. Dette har gått igjen i mange av de temaene vi allerede har beskrevet.

Tid til samtale er en utfordring. Mange arbeidsevnevurderinger ble sendt i retur fordi det så ut til å ikke være direkte kontakt med bruker.

Tid… ressurser. Det at brukeren skal få det, at det er et dokument som skrives for dem. Det gjør at det tar ekstra tid, du må tenke litt gjennom hvordan det blir oppfattet.

At det blir satt av tid til at den blir gjort ordentlig. Vi har tidsfrister for AAP – du skal rekke samtalen, og det blir til at du gjøre en kjapp vurdering for å få den ferdig.

Noen påpeker at datasystemene utgjør en hindring, men dette er ikke noe ”stort tema”.

Det tar så himla lang tid. Vi har et dataprogram hvor vi ikke kan kopiere fra andre steder, vi må printe ut og skrive inn på nytt eller ha flere bilder oppe på skjermen. Det er mye bedre om vi kunne klippe litt fra tidligere notater, lime det inn og så omforme så det passer i arbeidsevnevurderingen og sammenhengen.

8.2 Opplæring/kompetanseutvikling

8.2.1 Tiltak i fylkene

NAV fylke har en viktig rolle når det gjelder opplærings- og kompetanseutviklingstiltak for veilederne. Hvert fylke skal ha en kompetansekoordinator, som hadde ansvar for at fylket organiserte opplæring i arbeidsevnevurdering ved oppstarten. Det forelå et opplæringsopplegg fra NAV sentralt.

I intervjuene med informanter fra de sju fylkeskontorene får vi inntrykk av at fylkene jevnlig bistår kontorer som etterspør hjelp til opplæring i forbindelse med arbeidsevnevurderinger, men at omfanget av og formen på opplæringen har variert en del mellom fylkene.

Samtlige fylkeskontor, utenom ett, har hatt runder der de har gått gjennom et utvalg arbeidsevnevurderinger gjennomført ved kontorene. Vi omtaler dette nærmere senere i kapitlet, men kan fastslå at aktiviteten også har fungert som en type opplæringstiltak, ved at kontorene/veilederne har fått tilbakemeldinger på kvaliteten.

Det er vanlig at fylkene legger ut eksempler på gode arbeidsevnevurderinger på intranettet, selv om noen av informantene bemerker at dette av og til fører til at veiledere kopierer i for stor grad. Noen fylker gir også tilbakemeldinger på arbeidsevnevurderinger direkte til beslutter eller veiledere ved kontoret.

De fleste fylkene har i løpet av det siste året arrangert felles kurs for veiledere og kontorledere som arbeider med arbeidsevnevurderinger. Disse samlingene oppfattes som viktige for å sikre kvaliteten på arbeidsevnevurderinger. Noen steder arrangeres det store samlinger for alle veiledere og kontorledere i fylket, mens andre fylker har mindre samlinger for hvert samarbeidsområde eller tjenesteområde. Informantene forteller:

> *Vi har opplæring sentralt for kontorene. To-tre kurs i året for veiledere og ledere. Har sett at det er viktig at ledere har god forståelse.*
>
> *Vi kan identifisere arbeidsevnevurderingene ut fra om veilederen har vært på samlinger eller ikke.*

Ved ett fylkeskontor har de i liten grad organisert kurs og samlinger. Informanten fra dette kontoret forteller:

> *Vi skal ikke styre ting fra fylket. Vil at ting skal skje lokalt. Vi har tro på det. At de som jobber med det styrer det selv.*

Flere av informantene sier at det fremover vil være viktigst å gi tilpasset bistand til de kontorene som etterspør det, fremfor å ha felles samlinger. I ett fylke får kontorene besøk fra fylkeskontoret hver 5. uke:

> *Det er to omreisende veiledere som drar til kontorene hver 5. uke – om hele 14a-området. Arbeidsevnevurderinger begynner å komme på plass, så nå går vi gjennom behovsvurderinger. Og vi beveger oss over på uføreområdet.*

Flere informanter nevner at det særlig er behov for opplæringstiltak som har fokus på økt arbeidsretting. Et par fylker skal organisere opplæring for veiledere og teamledere i høst. Her skal de ha opplæring i Arena, hvordan skrive CV og gjennomføre jobbmatch. En informant forteller at han/hun reiser rundt i tjenesteområdene for å øke bevisstheten rundt arbeidsretting:

> *Jeg har vært i alle tjenesteområder utenom ett og tatt tak i konkrete arbeidsevnevurderinger der det foreligger en egenvurdering på papir. Jeg fokuserer omgivelsesforhold og jobbmarked – å formulere omgivelsesforhold i vurderingen. Det er viktig å identifisere et bredere arbeidsmarked i kommunene og andre kommuner. Veldig systematisk – har de med muligheter, ikke bare hindringer. Jeg er veldig nøye på arbeidsmarkedet og ikke bare helse. Helse vurderer vi opp mot hva brukeren kan gjøre. Det er vi veldig flinke på. Og fokuserer på hva som kreves for at vurderingen skal leveres ut – brukeren må kjenne seg igjen. Vi må ikke blande inn synsing. Oppmuntrer til at de skal ha sånne prosesser i kontoret. At de må gå gjennom arbeidsevnevurderinger til hverandre.*

8.2.2 Deltakelse på kompetanseutviklingstiltak

Opplæring av nyansatte eller "nybegynnere"

Som vist i kapittel Figur 3.8, var det en svært høy andel av veilederne som hadde gått på kurs i forbindelse med innføringen av arbeidsevnevurderinger. I 2011 stilte vi spørsmål i spørreundersøkelsen om opplæring av nyansatte eller ansatte som hadde begynt å gjennomføre arbeidsevnevurderinger etter sommeren 2010.

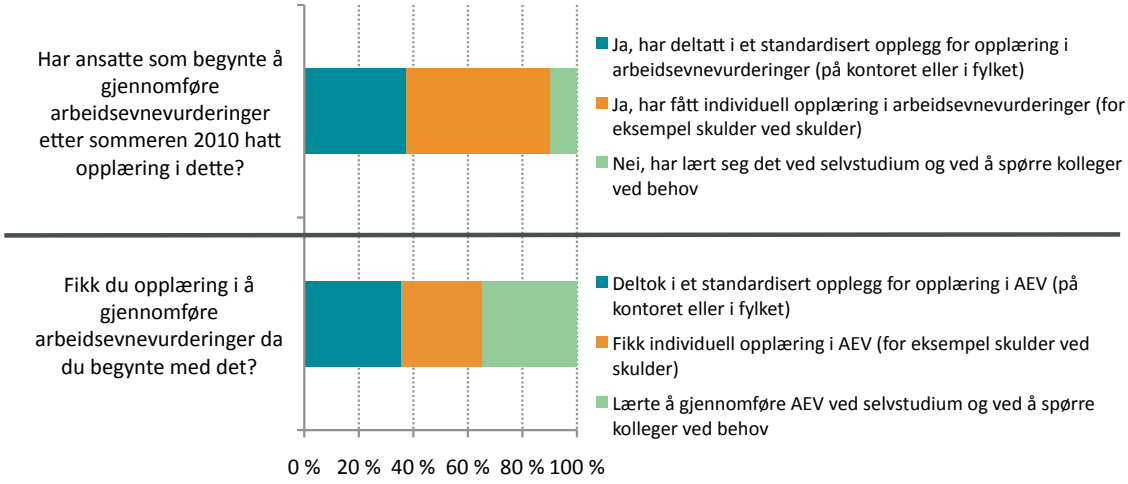
77 prosent av *lederne* oppga at de hadde veiledere ved kontoret som hadde begynt å gjennomføre arbeidsevnevurderingen etter sommeren 2010 (nyansatte eller andre som ikke gjorde arbeidsevnevurderinger tidligere). Disse fikk spørsmål om de aktuelle veilederne hadde hatt opplæring i arbeidsevnevurderinger.

I undersøkelsen til *veilederne* var det 14 prosent som oppga at de selv hadde begynt å gjøre arbeidsevnevurderinger høsten 2010 eller senere. 37 prosent av dem som nyansatte, mens 63 prosent hadde tidligere jobbet med andre oppgaver i NAV. De fikk spørsmål om de fikk opplæring i å gjennomføre arbeidsevnevurderinger da de begynte med det.

I Figur 8.6 viser vi først svarene fra lederne. Som vi kan se hadde i underkant av 2/3 av de kontorene som hadde "nybegynnere" en individuell opplæring, mens 45 prosent hadde et standardisert opplegg. I 12 prosent av kontorene måtte nybegynnere basere seg på selvstudium.

Blant veilederne som begynte med arbeidsevnevurdering høsten 2010 eller senere var det 1/3 som oppga at de deltok i et standardisert opplegg, mens 31 prosent hadde et individuelt opplegg. 26 prosent lærte å gjennomføre arbeidsevnevurdering kun ved selvstudium og ved å spørre kolleger ved behov. Det er med andre ord en vesentlig lavere andel av veilederne som har deltatt i organisert opplæring, enn lederne formidler at de har hatt. Årsaken kan være at ikke alle veilederne ved de aktuelle kontorene fikk den samme opplæringen.

Figur 8.6 *Opplæring av ansatte som begynte å gjennomføre arbeidsevnevurderinger etter sommeren 2010*



Kilde: Spørreundersøkelse til lederne (øverst) og veilederne (nederst) (2011)

Veilederne i case-kontorene gir ulike svar på spørsmål om de fikk opplæring da de begynte å gjøre arbeidsevnevurderinger. Det hadde vært en opplæring for alle veilederne før oppstart, men de veilederne som har begynt å gjøre arbeidsevnevurderinger på et senere tidspunkt, har ikke alltid deltatt i noen organisert opplæring. Noen sier at det har vært litt tilfeldig om de har fått opplæring eller ikke, for eksempel fordi de har vært i permisjon. Den opplæringen veilederne forteller om, dreier seg stort sett om skulder-ved-skulder opplæring.

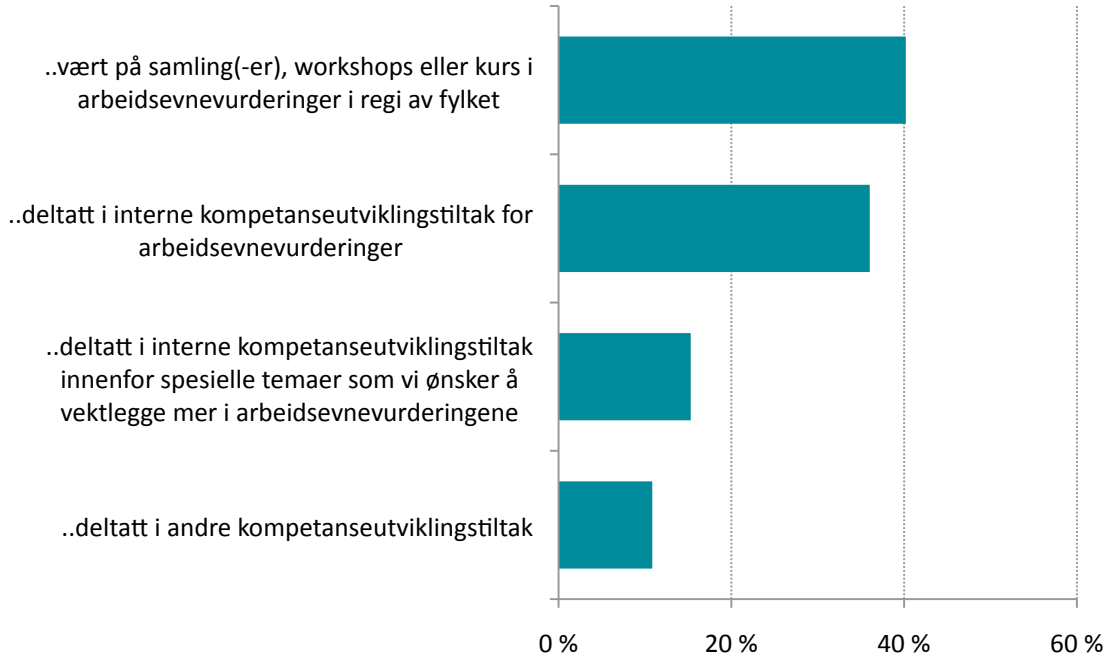
> *Jeg begynte på et vikariat – ble kasta ut i det, men etter hvert fikk jeg intern opplæring*
>
> *Jeg hadde opplæring med lederen min, men har ikke vært på kurs. Jeg er mye selvlært.*
>
> *Jeg fikk ikke så mye opplæring. Det har vært å prøve og feile. Hadde jo vært på opplæringen før jeg ble sykmeldt - men jeg hadde jo ikke fått praktisert det. Synes jeg stampa. Det var tungt. Jeg startet med å følge noen andres arbeidsevnevurderinger. De var så drevne, og alt gikk så smertefritt. Men det var vanskeligere når jeg satt der alene.*
>
> *Jeg kan ikke huske at jeg fikk noen spesiell opplæring i arbeidsevnevurderinger. Hadde hatt svangerskapspermisjon. Jeg gikk bare igjennom det på e-læringsprogrammene.*
>
> *Jeg fikk opplæring med en gang.*
>
> *Det var en bratt læringskurve – egentlig bare kollega-veledning. Egentlig har jeg lært meg fra ulike veiledere med litt ulike vinklinger. Jeg har begynt å gjøre mine egne tanker.*
>
> *Da jeg begynte var jeg heldig. Det var kompetansepersoner i fylket. Sjefen ba ham komme og ha opplæring her i 3 uker – så jeg fikk masse skulder- til skulderopplæring siden jeg var ny. Det var ikke bare arbeidsevnevurderinger, men alt, datasystemene osv.*

Jeg hadde tre dager med en annen ansatt. Hun laget en mal på hva som skulle gjøres i Arena. Så fikk jeg tips i mars om e-læring på nettet.

Kompetanseutviklingstiltak for alle ansatte

Vi stilte også spørsmål i spørreundersøkelsen om tiltak for kompetanseutvikling/læring for ansatte generelt (ikke bare "nybegynnere"). Vi hadde satt opp fire typer kompetanseutviklingstiltak, og spurte veilederne om de hadde deltatt i noen av disse siden sommeren 2010. Vi ser av Figur 8.7 at 40 prosent av alle veilederne har vært på samling(-er), workshops eller kurs i arbeidsevnevurderinger i regi av fylket, mens 36 prosent har deltatt i interne kompetanseutviklingstiltak for arbeidsevnevurderinger. Om lag 15 prosent har deltatt i interne kompetanseutviklingstiltak innenfor spesielle temaer som NAV-kontoret ønsker å vektlegge mer av i arbeidsevnevurderingene, mens 11 prosent har deltatt i andre kompetanse-utviklingstiltak. Det synes altså som om det drives en god del kompetanseutviklingstiltak.

Figur 8.7 *Har du deltatt i noen av følgende tiltak for kompetanseutvikling/læring innenfor arbeidsevnevurderinger siden sommeren 2010? Har du…*



Kilde: Spørreundersøkelse til veilederne (2011)

Veilederne i flere av case-kontorene gir et noe mer negativt bilde av situasjonen. De forteller riktignok om ulike typer fagdager/intern opplæring, men mange er ikke fornøyde med disse. Det er imidlertid ganske store forskjeller mellom kontorene i hva veilederne formidler.

Det er ikke mye systematisk opplæring hos oss. Men jeg tror nok at mange har opplevd det bedre enn meg. Siden jeg har jobbet her så lenge, så tenker kanskje alle at jeg vil klare meg selv. Jeg har gitt tilbakemelding om at jeg har strevd med det, men de har ikke gjort så mye med det.

Vi har hatt litt intern opplæring. Samlinger på regelverk for AAP og arbeidsevnevurdering. Og felles samling for tjenesteområdet. Det er nokså begrenset.

Vi har opplæring når det dukker opp områder som folk melder fra om. Vi har gode kompetanseressurser som tar intern opplæring.

Det er opp til oss selv om vi vil melde oss på kurs – vi har muligheten.

Ved noen av kontorene har flere veiledere relativt nylig deltatt på kurs/samlinger.

> *Fylket har hatt et kurs. Det var bra – det var fint å møte andre kontorer, det er ulike måter å gjøre det på.*
>
> *Vi hadde en samling i tjenesteområdet for bare 14 dager siden. NAV fylket kjørte det. Om hvordan man gjør en arbeidsevnevurdering, hva legge vekt på. Det var veldig nyttig, særlig etter å ha jobbet med dette et par år. Jeg fikk en vekker når det gjelder å se på arbeidsmarkedet og ressurser – det var veldig bra.*
>
> *Vi har nettopp hatt kurs, det var veldig bra. Det var en her på kontoret som tidligere var kompetanseveileder som hadde det. Så dette gjorde vi internt. Det var også et kurs i fylket før av jul – men da var vi i en situasjon hvor vi ikke kunne sende noen.*

Noen av kontorene/temaene går av og til gjennom konkrete arbeidsevnevurderinger sammen, for å lære. Ved ett av kontorene hadde de hatt en slik runde kort tid før vi besøkte dem.

> *Vi hadde en runde i forrige uke. Da gikk vi igjennom en arbeidsevnevurdering. Den var ikke glitrende. Så da kom det opp mye som kunne være forbedringer. Det var bra. Det er den eneste gangen det har vært en slik grundig vurdering.*
>
> *Vi har etterlyst eksempler på hva som er en god arbeidsevnevurdering. Men det har vi ikke fått. Så det må vi skape selv. Det har vi oppe i team-/avdelingsmøter. "Vil du vise din arbeidsevnevurdering til alle" har vi gjort noen ganger. Så har alle vurdert om dette var godt. Ingen eksterne har kommet inn og sette på en arbeidsevnevurdering hos oss.*

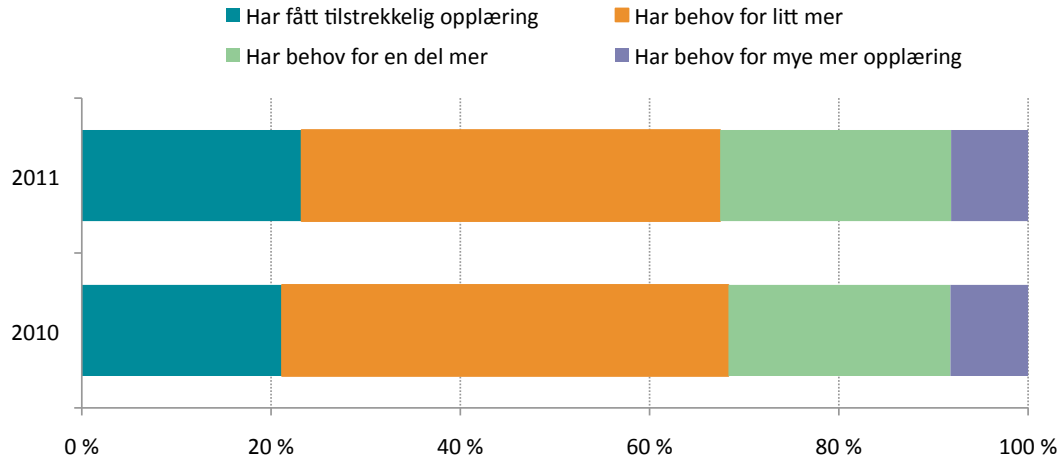
Tilbakemeldinger fra kollegaer, leder eller beslutter kan bidra til kompetanseutvikling. Men på et kontor sier en veileder:

> *Hvordan fungerer beslutterrollen? De er inne i bilde når man innvilger en søknad - 11,5. Da er de inne og sjekker arbeidsevnevurderingen, men vi får lite konkrete tilbakemeldinger på at jeg bør endre en arbeidsevnevurdering. Om den er bra eller dårlig får jeg ikke vite. Men jeg får mer innspill på selve vedtaket.*

8.2.3 Vurdering av opplæringen

I spørreundersøkelsen spurte vi om veiledernes synes at de har fått nok opplæring i arbeidsevnevurderinger og temaer som er relevante i bruken av metodikken, eller om de har behov for mer opplæring. Som vi kan se av Figur 8.8 mener 23 prosent av veilederne i 2011 at de har fått tilstrekkelig opplæring. 44 prosent svarer at har behov for litt mer, mens 24 prosent har behov for en del mer opplæring. 8 prosent har behov for mye mer opplæring. Som vi ser er det svært liten endring fra 2010.

Figur 8.8 *Synes du at du har fått nok opplæring i arbeidsevnevurderinger og temaer som er relevante i bruken av metodikken, eller har du behov for mer opplæring?*



Kilde: Spørreundersøkelse til veilederne (2011)

Mange veiledere ved case-kontorene mener at det hadde vært gunstig med kurs-/workshop om arbeidsevnevurderinger nå som de har fått litt erfaring. Den opplæringen de fleste har fått, blir vurdert som teknisk, og ofte for teoretisk. Mange etterspør opplæring som tar for seg konkrete saker, og legger vekt på hva som er god kvalitet.

> *Opplæringen sentralt var grei da det ble kjørt. Men det burde nok vært en ny runde når man har mer erfaring. Før var det mye fokus på det tekniske – Arena. Nå burde vi hatt mer fokus på kvalitet. Det burde vi satt av en del tid til. Men det var bra det vi hadde i forrige uke (en felles gjennomgang av en arbeidsevnevurdering).*
>
> *Den gjennomgangen vi hadde i forrige uke, burde vi ha hatt tidligere. Og mer regelmessig. For eksempel tips på å vurdere hvilke type jobber som er ledig, osv. Tips på hva vi kan ha med under de enkelte områdene i en arbeidsevnevurdering. Før man har mye erfaring er det ikke lett å tenke på alt. Jeg har skrivet mye rare vurderinger frem til nå.*
>
> *Vi hadde nylig en arbeidsevnevurdering som vi gjorde i lag – opp på veggen – veldig nyttig. Det er måten å gjøre det på med jevne mellomrom. I og med at vi kjenner de fleste brukerne, er det også ok å diskutere sakene med hverandre. Vi bør ha like god kjennskap til sakene alle sammen*
>
> *Markedsfokus bør det fokusere mer på. Mer samlinger. For å se hvordan dette kan gjøres bedre. Nå har vi opparbeidet mer erfaring med arbeidsevnevurdering. Nå bør fokus dreie mer mot kvalitet. At det er godt arbeidsverktøy for saksbehandlerne. Jeg synes at fylket bør gjøre noe her. Kontorene gjør det forskjellig. Da burde fylkesleddet gjøre noe med det. De må ta grep når kvaliteten er altfor dårlig. Vi har holdt på lenge nok nå til det.*
>
> *Det er behov for mer opplæring, for vi ser at det er store forskjeller. Kurs hadde vært bra nå. Men det må være konkret – hva man må og bør, og hva man ikke skal skrive der. Og hva man skriver i arbeidsevnevurderingen i forhold til hva man skal skrive i aktivitetsplanen.*

8.3 Kvalitet og kvalitetssikring

I spørreundersøkelsen stilte vi lederne og veilederne spørsmål om kvalitet knyttet til behovsvurderingene, og selve arbeidsevnevurderingene.

8.3.1 Behovsvurderinger

Alle brukere som henvises til en arbeidsevnevurdering skal ha fått en behovsvurdering. I 2010 fant vi at behovsvurderinger ofte manglet, eller var mangelfullt dokumentert. Vi la derfor vekt på å stille flere spørsmål om dette i 2011, både til lederne, veiledere som gjennomfører arbeidsevnevurderinger, og veiledere som jobber i mottak.

I case-kontorene ble lederne stilt spørsmål om de hadde noen politikk eller retningslinjer for å gjennomføre behovsvurdering i forkant av arbeidsevnevurdering. Vi fikk få klare svar på dette spørsmålet. Kun et par av lederne bekreftet at behovsvurderinger *skal* gjøres, eller at de var opptatt av at det skulle gjøres. Som nevnt er det 2-3 av kontorene som hadde rettet spesiell oppmerksomhet mot kartleggingsfunksjonen i mottaket i forbindelse med organisatoriske endringer.

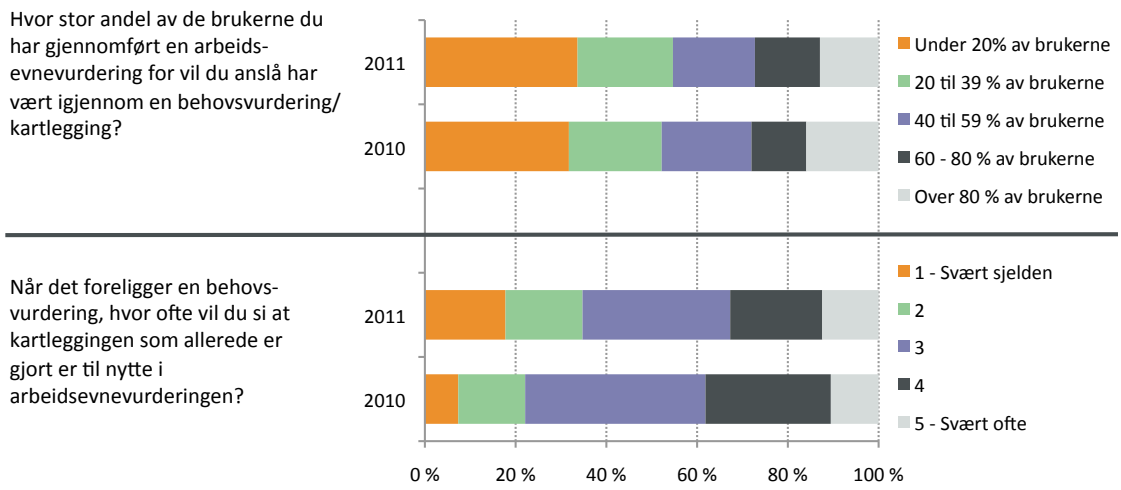
Ved ett av kontorene formidlet lederen at kartleggingsarbeidet i mottaket hadde blitt bedre, trolig fordi veiledere på oppfølging hadde gitt tilbakemeldinger i enkeltsaker.

> *Jeg har f.eks. i enkelte overføringer fra mottak bedt om mer informasjon fra mottaksveileder om hva det er som gjør at det ikke er tilstrekkelig med situasjonsbestemt innsats. Dette fører gjerne til at ikke bare den aktuelle overføringen, men også framtidige overføringer er mer presise/informative. Samtidig tror jeg nok også at oppfølgingsteamet har utviklet en forholdsvis "åpen" praksis. At vi velger å ta imot en del overføringer som ikke nødvendigvis er helt tydelige for oss, men hvor vi velger å stole på mottaksveileders mageføelse.*

I spørreundersøkelsene både i 2010 og i 2011 ba vi veilederne om å anslå hvor stor andel av de brukerne de har gjennomført en arbeidsevnevurdering for som har vært gjennom en behovsvurdering. Som vi kan se av Figur 8.9 svarer om lag en tredjedel av veilederne i 2011 at det gjelder under 20 prosent av brukerne. 21 prosent svarer mellom 20 og 39 prosent, 18 prosent svarer mellom 40 og 59, mens 14 prosent svarer at mellom 60 og 79 prosent av brukerne har vært gjennom en behovsvurdering. Kun 13 prosent av veilederne svarer at over 80 prosent av brukerne har vært igjennom en behovsvurdering/kartlegging før selve arbeidsevnevurderingen. Svarene i 2011 skiller seg i liten grad fra hva veilederne svarte i 2010.

Et annet spørsmål er hvor nyttig informasjonen fra behovsvurderingen er når arbeidsevne-vurderingen skal gjennomføres. På spørsmål om hvor ofte de gjennomførte behovsvurderingene/kartleggingene er nyttige i arbeidet med arbeidsevnevurderinger, svarer om lag en tredjedel av veilederne i 2011 at de sjelden er det (svaralternativ 1 eller 2). Omtrent like mange svarer ”verken eller” (dvs. 3). 32 prosent svarer ”ofte” (alternativ 4 eller 5). Vi kan se at det har vært en negativ utvikling, slik at behovsvurderingene framstår som mindre nyttigere i 2011 enn i 2010.

Figur 8.9 *Omfang og nytte av behovsvurderinger*

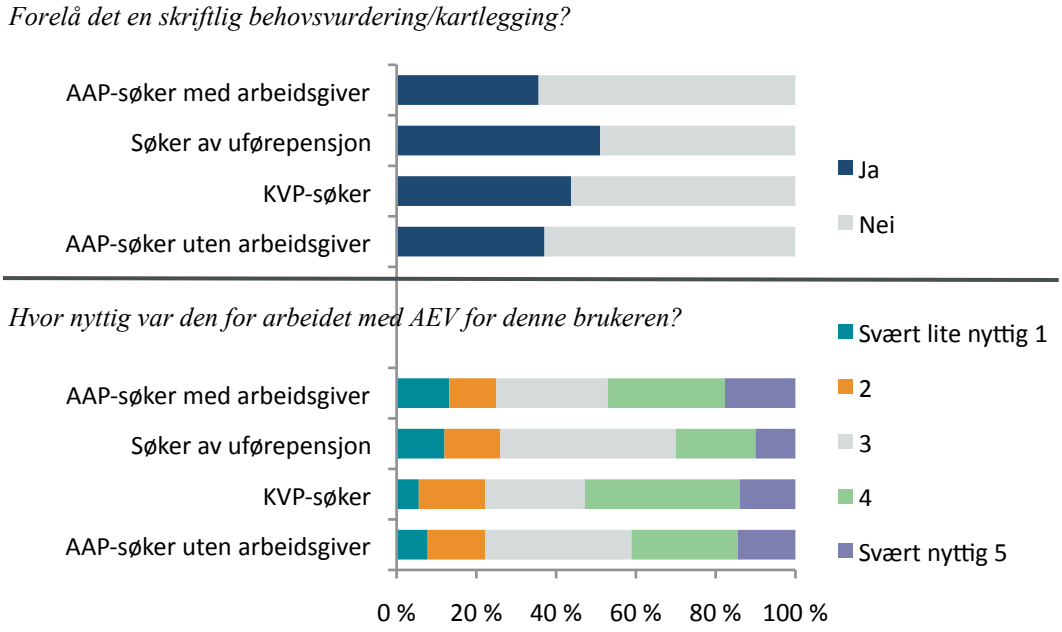


Kilde: Spørreundersøkelse til veilederne (2010 og 2011)

For å få et mer representativt bilde av praksis, ba vi i 2011 veilederne oppgi om det i *den sist gjennomførte arbeidsevnevurderingen* forelå en skriftlig behovsvurdering/kartlegging før de skulle starte arbeidsevnevurderingen, og hvor nyttig denne eventuelt var for arbeidet med selve vurderingen. Svarene er vist i Figur 8.10.

Vi ser at noe under halvparten av brukerne hadde en behovsvurdering. Blant søkere av uførepensjon var andelen 51 prosent, mens andelen var lavest blant AAP-søkere med en arbeidsgiver (36 prosent). På spørsmål om hvor nyttig behovsvurderingen var for arbeidsevnevurderingen svarer 42 prosent nyttig (alternativ 4 eller 5), 24 prosent svarte at den var unyttig (alternativ 1 eller 2). 1/3 av veilederne hadde ingen bestemt mening om dette.

Figur 8.10 *Betydning av behovsvurderinger i den sist gjennomførte arbeidsevnevurderingen*



Kilde: Spørreundersøkelse til veilederne (2011)

De fleste veilederne vi intervjuet i case-kontorene ga uttrykk for at det sjelden forelå fakta fra en behovsvurdering/kartlegging fra mottaket når de skulle starte en arbeidsevnevurdering.

> *En gang iblant er det noe fra dialogmote 2 fra SYFO-teamet. Men som regel må vi starte på skrætsj. Med arbeidshistorikk. De som ikke søker AAP; Alle i mottaket har fått beskjed om at de skal skrive et notat om hvorfor de sender dem til oss. Det har hendt at verken vi eller brukerne vet hvorfor de er blitt kalt inn til samtale.*
>
> *Vi gjør ikke behovsvurdering før de søker AAP, men det burde vi vel gjort tidligere. Det blir en skvis, men vi får nok for mange opp på AAP. Vi kunne fått sluset flere over på dagpenger, men det avhenger av at de avslutter arbeidsforholdet og friskmeldes.*
>
> *Arbeidsevnevurderingen kan være tynn på formell kompetanse og arbeidserfaring. Så lenge cv-en ikke er oppdatert. Men dét burde vært en del av kartleggingssamtalen!*

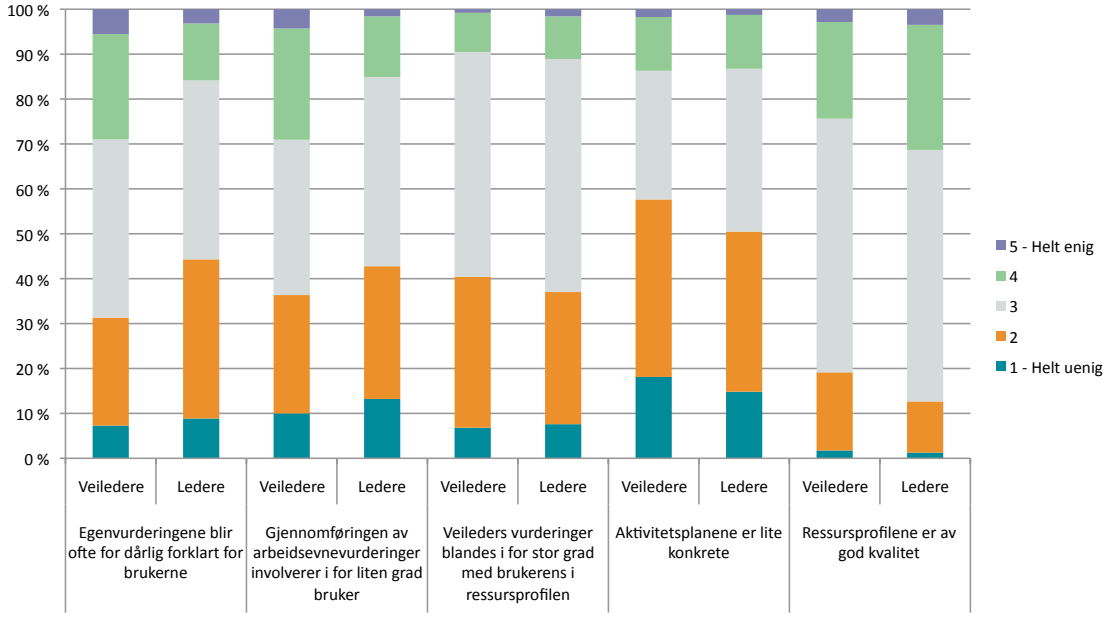
8.3.2 Kvalitet i arbeidsevnevurderingene

Både i 2010 og i 2011 ble lederne og veilederne stilt en del spørsmål om de erfaringene de hadde med arbeidsevnevurderinger så langt. En del av spørsmålene var formulert som utsagn som de skulle si seg mer eller mindre enige i på en skala fra 1 (helt uenig) til 5 (helt enig). I det følgende gjengir vi svarene på utsagn som omhandler kvaliteten av det arbeidet som blir gjort.

I Figur 8.11 viser vi svarene på fem utsagn om kvalitet – fire negative og et positivt, fra 2011. Vi ser at både veilederne og lederne heller svakt i retning av at kvaliteten er mer god enn dårlig. Mest kritiske er veilederne til kvaliteten på den informasjonen brukerne får om egenvurderingen, det er 29 prosent av dem som sier seg helt enig eller enig i at egenvurderingene ofte blir for dårlig forklart for brukerne, 31 prosent er uenige i dette. Det er også 29 prosent som er enige i at gjennomføringen av arbeidsevnevurderinger i for liten grad involverer bruker, dette er det 36 prosent som er uenige i.

Når det gjelder disse to utsagnene, er veilederne vesentlig mer kritiske til kvaliteten enn lederne, det gjelder også i vurderingen av kvaliteten på ressursprofilene.

Figur 8.11 *Lederes og veilederes vurdering av kvalitet ut fra erfaringer med praksis på eget kontor*

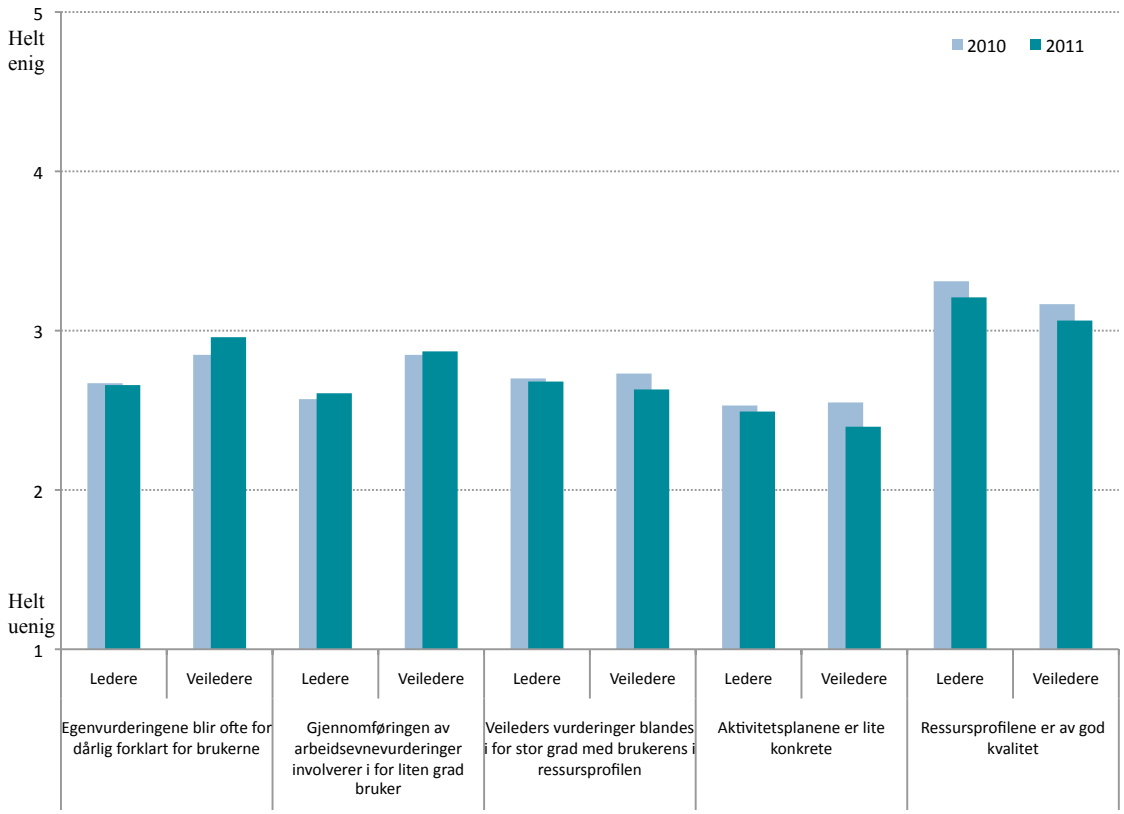


Kilde: Spørreundersøkelse til lederne og veilederne (2011)

I Figur 8.12 viser vi de gjennomsnittlige svarene i 2010 og 2011. Vi ser at det har vært en negativ utvikling i vurderingen av hvordan egenvurderingene blir forklart, involvering av bruker og kvaliteten på ressursprofilene generelt. Det har vært en positiv utvikling i vurderingen av aktivitetsplanene og hvorvidt veileders og brukers vurderinger blandes i ressursprofilen.

Svarene viser en sammenheng med kontorstørrelse. Veilederne på de største kontorene gir i større grad uttrykk for at egenvurderingen blir forklart for dårlig for bruker enn veilederne ved de mindre kontorene. Kontorstørrelse har imidlertid lite å si for hva lederne svarer.

Figur 8.12 *Lederes og veilederes vurdering av kvalitet ut fra erfaringer med praksis på eget kontor*



Kilde: Spørreundersøkelse til lederne og veilederne (2010 og 2011)

Hva sier veilederne ved case-kontorene om kvaliteten? Ved vårt første besøk ved kontorene var det mange som ga uttrykk for at de var usikre på hva som var god kvalitet. Det gjelder fremdeles. Mange veiledere er også kritiske til kvaliteten, men en god del av dem mener at den stadig blir bedre. Ved noen kontorer har de imidlertid opplevd en forverring av personalsituasjonen, og veilederne formidler at tidspresset har gått ut over kvaliteten.

En tredje tilbakemelding, som vi fikk både i 2010 og i 2011, er at det er svært store variasjoner i kvaliteten, også internt i et kontor.

> *Det er bra at vi blir evaluert. Vi burde i tillegg gjøre en skikkelig intern evaluering. Vi må ikke late som det er bra hvis vi ikke gjør det bra. Spekteret går fra å være bevisste til "vi bare skriver noen punkter…", for å bli ferdig. I hvor stor grad er vi bevisst på å sette den enkelte bruker inn i sammenhengen. Det kan fort bli kontorteknisk, og at brukeren kanskje ikke er så sentral i det vi gjør. Jeg undrer meg på om brukerne i det hele tatt vet at vi gjøre en arbeidsevnevurdering. Det tror jeg faktisk ikke.*

Jeg tror mange tenker at dette bare er noe vi må gjennom fordi systemet krever det. Og når man gjør det har man bestemt seg i forkant.

Vi jobber nok litt på siden av det som egentlig er ment, men det er ikke så lett å gjøre det annerledes. Kanskje man burde gått inn tidligere med en egenvurdering. Vi gjør det jo ofte som konsekvens av en søknad.

Det er veldig store sprik i arbeidsevnevurderingene til veilederne. Jeg gir individuelle tilbakemeldinger. Ideelt sett kunne nok mange vært bedre, men de fleste er "bra nok". Der man sliter – det er omgivelsesforholdene og ikke minst arbeidslivsforholdene. Men arbeidsevnevurderingene har hatt en bra utvikling de siste årene. Alle har blitt bedre. Det er blitt mye nærmere den standard vi tenker oss at den skal være. Men jeg ser at egenvurderingen bør bli mer fremtredende.

Følgende meningsutveksling fant sted mellom to veiledere i et intervju:

- *Jeg reagerer på språket i arbeidsevnevurderingene. Mye at det blandes synsing og kartlegging. Man trekker konklusjonene lenger enn det man har grunnlag for.*
- *Jeg er bare delvis enig. Det skal jo også være en vurdering.*
- *For eksempel helse: Det skal ikke komme noe helt nytt i konklusjonen. Men det hender at det kommer masse nytt inn i konklusjonen. Jeg har en god del eksempler.*
- *Men likevel – et par av damene er utrolig gode til å skrive. Godt begrunnet, enkelt forklart, osv, brukeren blir ivaretatt. Det er nok ganske individuelt hvor gode arbeidsevnevurderingene er.*

Også informantene vi intervjuet i fylkene mener at kvaliteten på arbeidsevnevurderinger har utviklet seg positivt, men at det de fleste steder er et godt stykke igjen før prosessen fungerer tilfredsstillende. Dette gjelder spesielt behovsvurdering, beskrivelse av omgivelsesforhold i arbeidsevnevurderingen og at fokuset på helse og ytelser er for stort, slik at konklusjonen for ofte fører til at bruker får AAP. En informant nevner også brukermedvirkning som spesielt utfordrende.

Det går fremover. For stort fokus på stønad fremfor aktivitet og ut i arbeid. Vi burde snakke mer med bruker. Det har noe med mengde å gjøre. Det kan bli enkle løsninger – at man bare går gjennom det obligatoriske. Det går fremover, men sakte. Har en god vei å gå med samtale og aktivitet. Håper vi kan bli bedre til neste undersøkelse. Vi må vite hva brukeren kan og hva som skjer i markedet.

Jeg hadde håpet at kvaliteten skulle bli enda bedre. Det er et utviklingspotensial. Veilederne har blitt litt flinkere til å oppgi kilde. De har blitt litt mer grundig, men sliter med å få med seg at de skal vurdere muligheter, ikke helse. Sykdomsbildet kommer ofte inn hele tiden. Må være systematisk. Da ser vi flere muligheter og hindringer. Det har hjulpet, men jeg skulle ønske det var bedre.

Med den kjennskapen vi har, er en generell betraktning at vi gjennomfører arbeidsevnevurdering som en del av saksbehandling for å gi ytelse og ikke som oppfølgingsmetodikk. Det er varierende kvalitet. Behov for å styrke beslutterrollen. Omgivelsesforhold belyses ikke nok. Vi er på vei opp, men det er fortsatt et stykke å gå.

Vi opplever at det er et stykke igjen. Den største utfordringen er brukermedvirkning. Synliggjøre brukerstemmen. Vi tror det er mer brukermedvirkning enn vi ser. Det er vanskelig å få tak i hva brukeren mener. Kildehenvisning - hva er det NAV vurderer, og hva mener brukeren selv.

Når det startet fulgte vi det tett. Det var stor variasjon i kvaliteten og å utvikle aktivitetsplan. Derfor har vi trøkk på dette. Vi ser at mange får innvilget AAP, Det kan stilles spørsmål ved om de kunne klart seg med annen bistand. Fokus på arbeidslivet og muligheter bør bli bedre. Ikke bare inntektssikring.

8.3.3 Kvalitetssikringstiltak

En del NAV-kontoret har gjennomført tiltak for å bedre kvaliteten og/eller implementert kvalitetssikringsrutiner for arbeidsevnevurderinger. Kvalitetsutvikling kan dreie seg om kompetanseutvikling, men også om å dra best mulig nytte av den kompetansen som finnes på kontoret, å organisere arbeidsprosessene på en hensiktsmessig måte, og/eller ha gode rutiner.

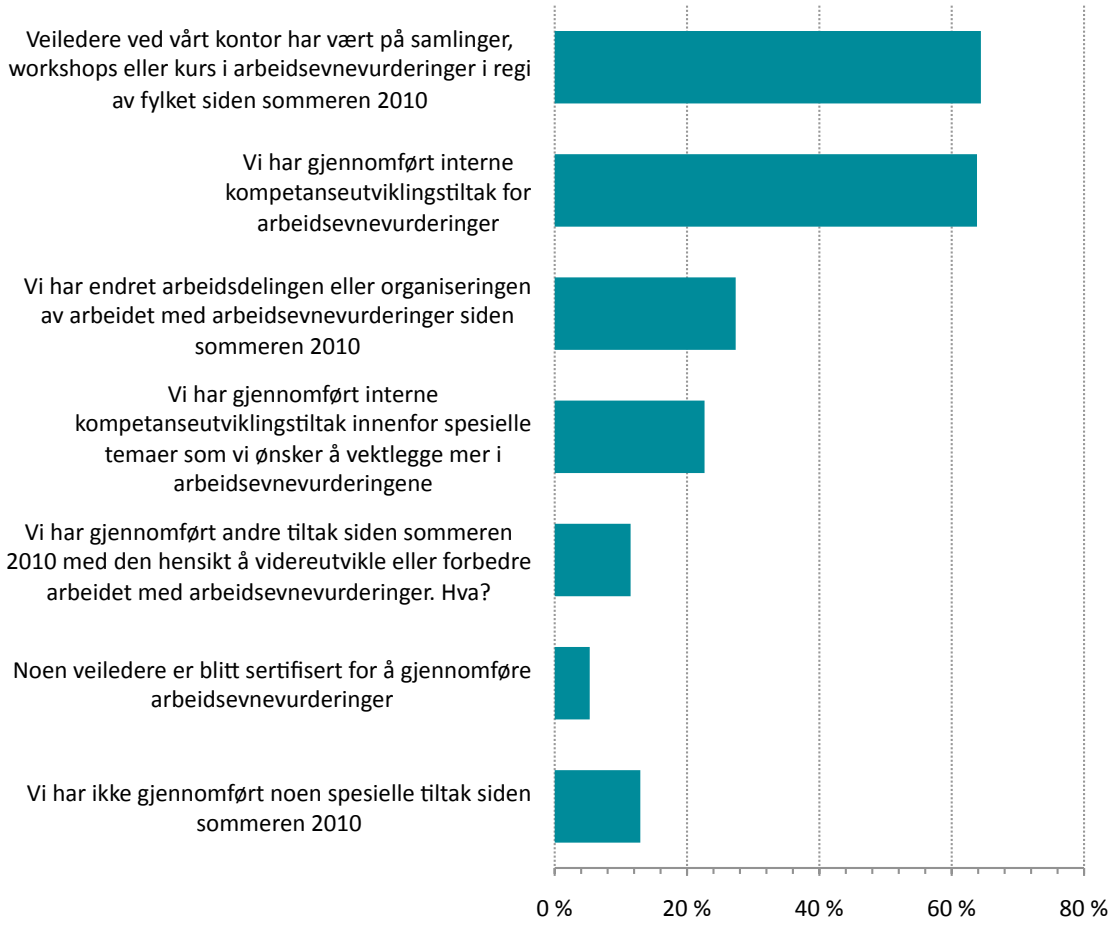
I kapittel 3.3 omtalte vi enkelte tiltak som ble iverksatt i forbindelse med implementering av arbeidsevnevurderinger. I 2011 stilte vi spørsmål til lederne i spørreundersøkelsen om hvilke tiltak som eventuelt hadde blitt gjennomført i perioden siden sommeren 2010 – "med den hensikt å videreutvikle eller forbedre arbeidet med arbeidsevnevurderinger".

Vi ser av Figur 8.13 at den største andelen av NAV-lederne svarer opplæringstiltak: 64 prosent av dem svarer at veiledere ved kontoret har vært på samlinger, workshops eller kurs i arbeidsevnevurderinger i regi av fylket siden sommeren 2010. Like mange har gjennomført interne kompetanseutviklingstiltak i arbeidsevnevurderinger.

27 prosent av NAV-kontorene har endret arbeidsdelingen eller organiseringen av arbeidet med arbeidsevnevurderinger siden sommeren 2010, 23 prosent av kontorene har gjennomført interne kompetanseutviklingstiltak innenfor spesielle temaer som de ønsker å vektlegge mer i arbeidsevnevurderingene, mens 11 prosent har siden sommeren 2010 gjennomført andre tiltak med den hensikt å videreutvikle eller forbedre arbeidet med arbeidsevnevurderinger.

13 prosent hadde ikke gjennomført noen spesielle tiltak for å videreutvikle eller forbedre arbeidet med arbeidsevnevurderinger siden sommeren 2010.

Figur 8.13 *Tiltak gjennomført siden sommeren 2010 med den hensikt å videreutvikle eller forbedre arbeidet med arbeidsevnevurderinger*



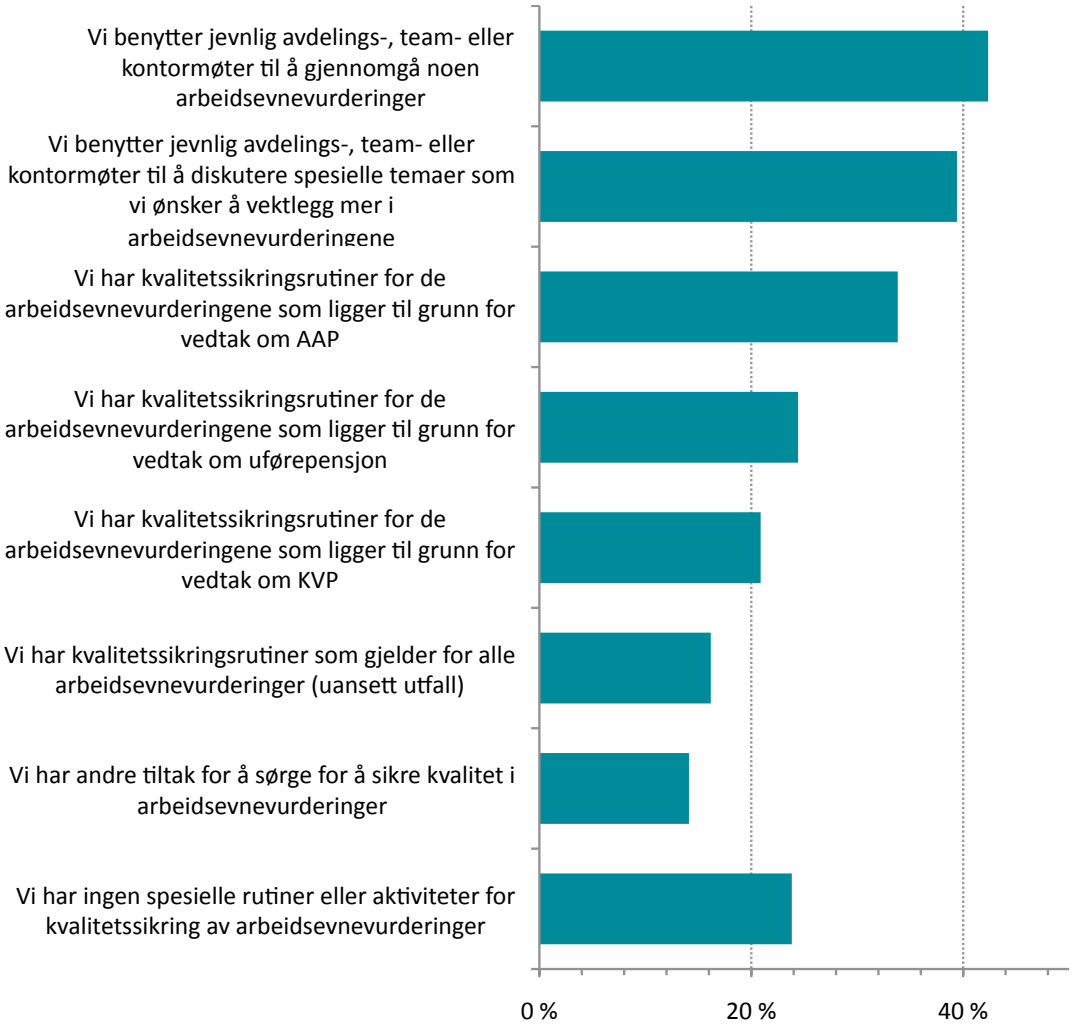
Kilde: Spørreundersøkelse til lederne (2011)

Som vi ser har 5 prosent av kontorene veiledere som har blitt sertifisert for å gjennomføre arbeidsevnevurderinger. Det var 10 prosent av veilederne i spørreundersøkelsen som svarte at de hadde slik sertifisering. Vi finner veiledere med sertifisering i sju av landets fylker.

Videre spurte vi lederne om kontoret i dag har rutiner eller aktiviteter for å sikre kvalitet i arbeidsevnevurderinger. I Figur 8.14 viser vi de svaralternativene vi hadde satt opp og svarene. Det vanligste er å benytte avdelings-, team- eller kontormøter til å gjennomgå noen arbeidsevnevurderinger. 42 prosent av lederne svarer at kontoret gjør det jevnlig. Nesten like mange benytter jevnlig avdelings-, team- eller kontormøter til å diskutere spesielle temaer som de ønsker å vektlegg mer i arbeidsevnevurderingene.

Når det gjelder kvalitetssikringsrutiner, er det flest kontorer (39 prosent) som har slike rutiner for de arbeidsevnevurderingene som ligger til grunn for vedtak om AAP. 24 prosent har det for vedtak om uførepensjon, mens 21 prosent har de for vedtak om KVP. Kun 16 prosent har kvalitetssikringsrutiner som gjelder for alle arbeidsevnevurderinger (uansett utfall). 14 prosent av lederne svarer at de har andre tiltak for å sørge for å sikre kvalitet i arbeidsevnevurderinger. Om lag 1/4 av kontorene har ingen spesielle rutiner eller aktiviteter for kvalitetssikring av arbeidsevnevurderinger.

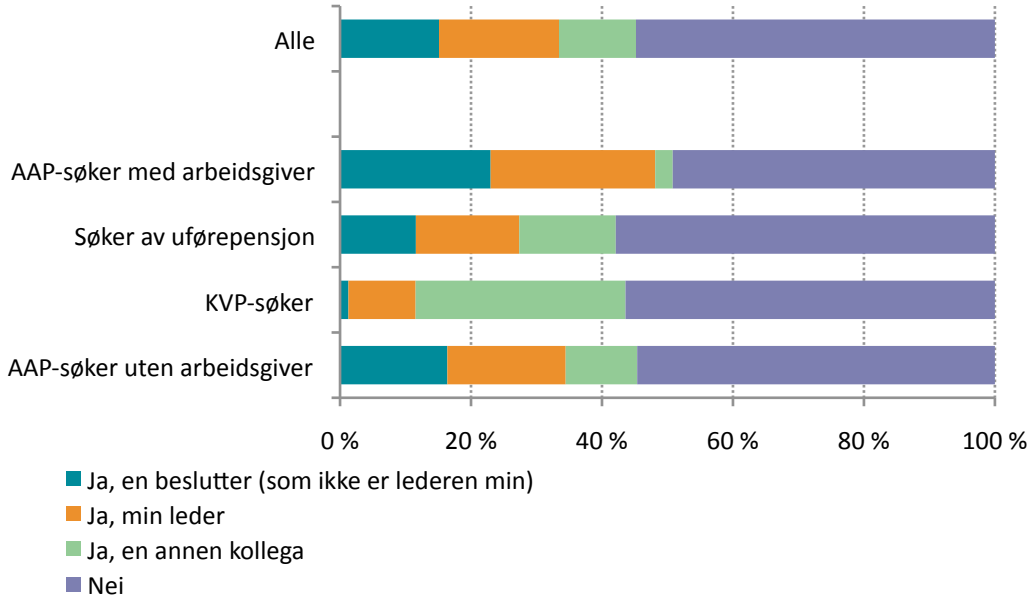
Figur 8.14 *NAV-kontorenes rutiner/aktiviteter for å sikre kvalitet i arbeidsevnevurderingene*



Kilde: Spørreundersøkelse til lederne (2011)

Vi spurte *veilederne* i spørreundersøkelsen om det var noen andre ved kontoret som har vært involvert i å kvalitetssikre den siste arbeidsevnevurderingen som de ferdigstilte. Som vi kan se av Figur 8.15 hadde 55 prosent av veilederne ingen som kvalitetssikret arbeidsevnevurderingen. 15 prosent hadde en beslutter, noe som er vanligst for søkere på AAP, mens 18 prosent involverte sin leder. Spesielt for KVP-søkere ser vi at veilederne ofte involverer en kollega. Det ble gjort i om lag 1/3 av alle vurderingene.

Figur 8.15 *Var noen andre ved kontoret involvert i å kvalitetssikre vurderingen? (Den sist gjennomførte arbeidsevnevurderingen)*



Kilde: Spørreundersøkelse til veilederne (2011)

Samtlige fylkeskontorer, utenom ett, har hatt runder der de har gått gjennom et utvalg arbeidsevnevurderinger utført ved kontorene. Informantene forteller om sine erfaringer med disse gjennomgangene:

> *Det startet med at alle veiledere måtte sende inn arbeidsevnevurderinger til fylkeskontoret, og fikk godkjent/ikke godkjent. Nivået var lavt, mange måtte sende inn på nytt. Vi har hevet lista etter hvert. I første runde hadde få omgivelsesforhold med. Alle veiledere ble godkjent til slutt.*
>
> *I fjor hadde vi to gjennomganger der vi tok et utvalg av arbeidsevnevurderingene for å se på kvaliteten. Vi fant at et var et for stort stønadsfokus. Arbeidsevnevurdering brukes i for stor grad for å få AAP. Det er for lite tanker rundt marked og komme tilbake til jobb – synliggjøre muligheter. Kvalitet av CV og kompetansekartlegging er for dårlig.*
>
> *I fjor gikk jeg gjennom 120 saker. Vi har et stykke vei gå. Noen er veldig flinke, noen har ikke fått det til ennå. Det får ikke lov å hvile, vi har det på agendaen.*
>
> *Vi har laget oss et enkelt kontrollsystem. Kontorene får liste over arbeidsevnevurderinger som de skal selv skal kontrollere hver måned, og gi tilbakemelding til oss. Tanken er å bevisstgjøre dem. Rådgivere her gjør også en stikkprøvekontroll fire ganger i året, for at vi skal danne oss et grunnlag av kvaliteten.*

Flere fylkesinformanter sier at fokuset nå og framover er på å drille besluttere for å kvalitetssikre arbeidsevnevurderinger, samt å oppmuntre veiledere til å lese hverandres vurderinger. Dessuten nevnes det også at fokuset på behovsvurdering har økt. Informantene forteller:

> *I ca ett år har vi hatt et forum for beslutter på AAP - bevisstgjøring av arbeidsevne-vurderingsmetodikken. Arbeidsevnevurderingene fokuserer lite på muligheter, mest på begrensninger. Det er fordi det foreligger et krav for å få ytelser. Men det endrer seg - flere går fra sykepenger til dagpenger. Derfor driller vi beslutterne.*
>
> *3-6 måneder etter vi har vært der tar vi utplukk av arbeidsevnevurderingene og gir tilbakemeldinger til beslutteren om hva som er bra og hva som kan bli bedre.*
>
> *Vi går gjennom listene på de som har AAP. Hvem er brukergruppene? Fokus på behovsvurdering. Alle trenger ikke arbeidsevnevurdering. Kvalitetsgjennomgang.*

Internt i case-kontorene er det vanlig å ha en beslutter som leser gjennom alle arbeidsevnevurderingene for AAP-søkere. Dette kan eventuelt være en leder. Ved ett av kontorene blir systemet beskrevet på følgende måte. De som gjør arbeidsevnevurderinger i forbindelse med søknader om AAP leverer disse til godkjenning hos en beslutter. Vedkommende må da godkjenne vurderingen, og kan gi tilbakemeldinger om kvaliteten, og eventuelt hva som må utdypes/endres.

> *Jeg pleier å spørre metodeutvikleren hvis jeg er usikker. De leser igjennom og kommer med kommentarer om ting er "godt nok". Vi ble bedre til å skrive arbeidsevnevurderinger etter at metodeutviklerne kom. Jeg får ikke så mye tilbakemeldinger uoppfordret fra dem, men jeg spør en del når jeg er usikker. Hadde de vært svært dårlige – så hadde jeg vel fått høre det.*
>
> *Beslutter leser gjennom og kvalitetssikrer. Jeg har ikke fått noen i retur, burde kanskje fått det. Jeg opplever at de har veldig tiltro til oss. Jeg skulle nok ønske som ny at de har gått bedre gjennom det.*

Det er ingen av kontorene som har en rutinemessig kvalitetssikring av andre arbeidsevnevurderinger enn de som gjelder søknader om helserelaterte ytelser. Ved et par kontorer formidler veilederne at avdelingslederen tar stikkprøver av arbeidsevnevurderingene. Ved ett av kontorene hadde de ved vårt første besøk en perm der alle ferdige arbeidsevnevurderinger ble satt inn. Permen kunne brukes av veilederne for å se hvordan andre har formulert seg, hvordan de har vurdert, hvor mye andre skriver osv. Den ble også brukt til opplæring av nye ansatte. I tillegg har lederen et ansvar for å se gjennom permen med jevne mellomrom. Denne ordningen hadde de imidlertid sluttet med ved vårt andre besøk.

8.3.4 Arbeidsevnevurdering som tema i møter

En måte å drive kvalitetsutvikling på, er å ta opp temaer man ønsker å utvikle i møter. Som vist i Figur 8.14 var det en høy andel av NAV-lederne som nevnte avdelings-/team- eller kontormøter som arenaer for å gjennomgå arbeidsevnevurderinger eller diskutere spesielle temaer som de ønsker å vektlegge i arbeidsevnevurderingene. Vi stilte spørsmål om hvilke mer spesifikke kvalitetsspørsmål som blir drøftet på slike møter – både der kontorleder deltar, og der veileder deltar.

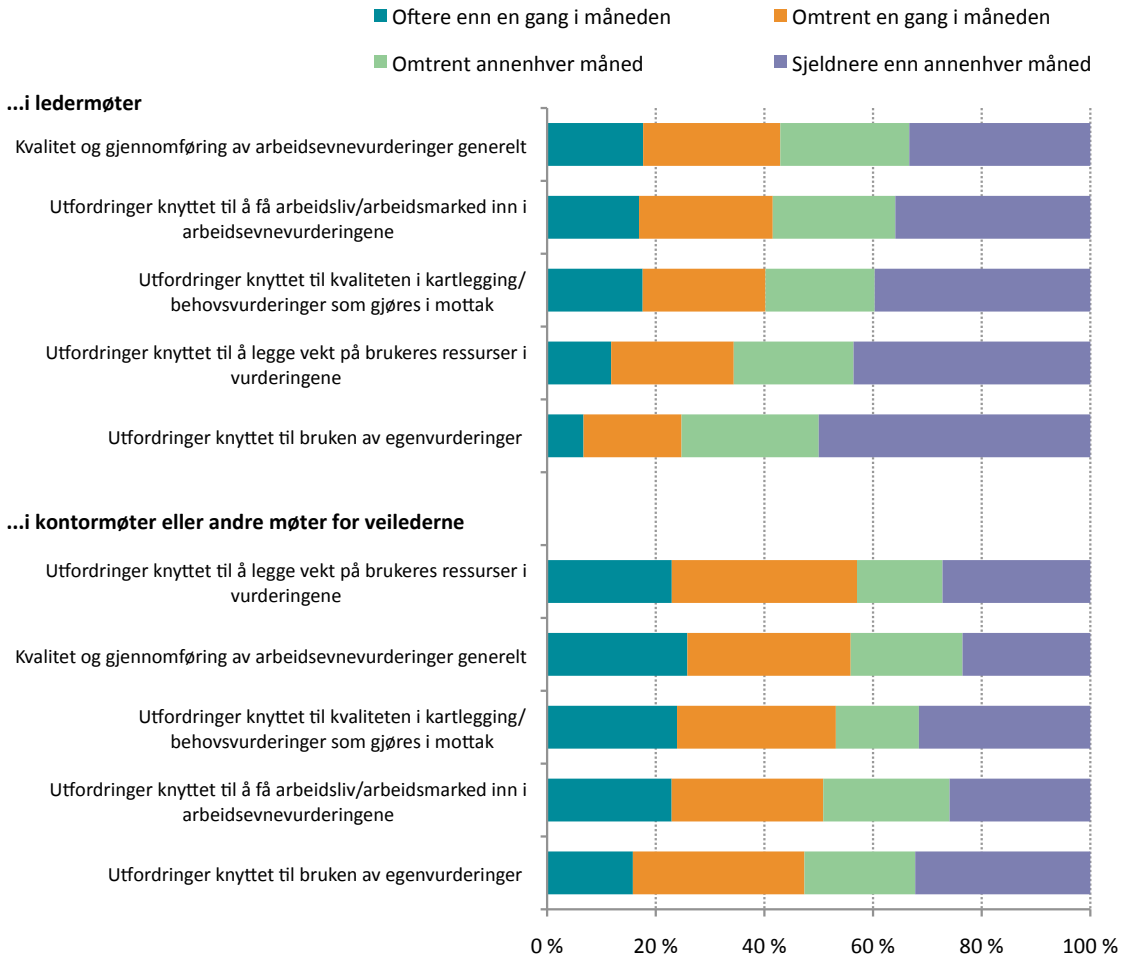
62 prosent av NAV-lederne oppgir at kontoret *har* jevnlige ledermøter. Alle kontorer med over 40 ansatte har det. Ledermøter er ikke like vanlig i de mindre kontorene, men det er likevel rundt halvparten av kontorene med under 20 ansatte som har det. Vi spurte også lederne om kontoret har jevnlig kontormøter eller andre møter for veilederne der de som ledere deltar. 95 prosent av alle lederne svarte at de deltar på slike møter.

De lederne som bekreftet at de hadde jevnlige ledermøter og/eller deltok på møter for veilederne, ble stilt spørsmål om hva slags kvalitetsspørsmål som blir drøftet på slike møter. Som vi kan se av Figur 8.16 er det "kvalitet og gjennomføring av arbeidsevnevurderinger generelt" som oftest drøftes i *ledermøtene*. 43 prosent av lederne oppgir at de gjør det minst én gang i måneden. Utfordringer knyttet til å få arbeidsliv/arbeidsmarked inn i arbeidsevnevurderingene, kvaliteten i kartlegging/behovsvurderinger som gjøres i mottak, og å legge vekt på brukers ressurser i vurderingene, diskuteres også i en del møter (i denne

rekkefølgen). Bruken av egenvurderinger er det som diskuteres sjeldnest. 75 prosent gjøre det annenhver måned eller sjeldnere.

Når det gjelder kontormøter eller andre *møter for veilederne* der leder deltar, ser vi at alle de aktuelle aspektene ifølge lederne drøftes noe oftere enn i ledermøtene. Det er likevel en del kontorer der de aktuelle temaene drøftes sjeldnere enn annenhver måned – det gjelder mellom 24 og 32 prosent for hver av temaene.

Figur 8.16 *Hvor ofte drøftes følgende aspekter ved arbeidsevnevurderinger i ledermøter og møter for veiledere der du deltar?*



Kilde: Spørreundersøkelse til lederne (2011)

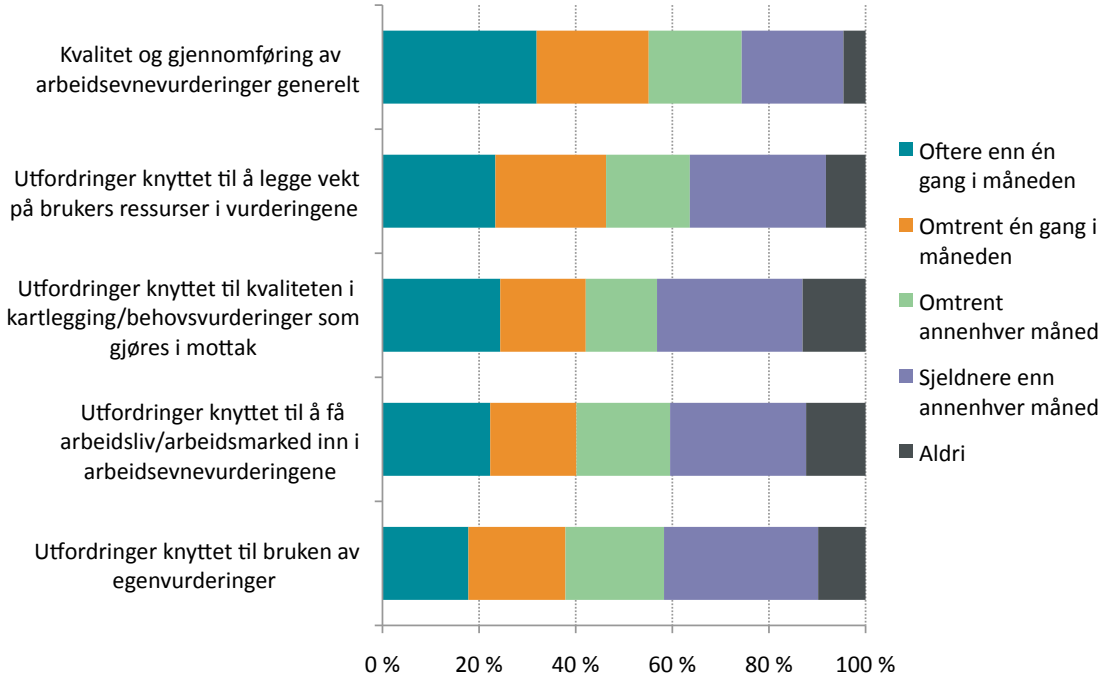
Veilederne fikk et tilsvarende spørsmål. 94 prosent av dem deltar på jevnlige kontor-, avdelings- eller teammøter. Disse ble spurt om hvor ofte de samme aspektene ved arbeidsevnevurderinger blir drøftet.

I Figur 8.17 ser vi at 32 prosent av veilederne som deltar i kontor-, avdelings- eller teammøter svarer at de drøfter "kvalitet og gjennomføring av arbeidsevnevurderinger generelt" oftere enn én gang i måneden, mens 23 prosent gjør det omtrent én gang i måneden. 5 prosent gjør det imidlertid aldri.

Utfordringer knyttet til kvaliteten i kartlegging/behovsvurderinger som gjøres i mottak, bruken av egenvurderinger, å få arbeidsliv/arbeidsmarked inn i arbeidsevnevurderingene og å legge

vekt på brukers ressurser i vurderingene diskuteres også i en del møter. Om lag 40 prosent av veilederne svarer at de gjør dette minst én gang i måneden, mens rundt 10 prosent gjør det aldri.

Figur 8.17 *Hvor ofte drøftes følgende aspekter ved arbeidsevnevurderinger i kontor-, avdelings- eller teammøter?*



Kilde: Spørreundersøkelse til veilederne (2011)

Ved case-kontorene er det svært stor variasjon i hvor mye arbeidsevnevurderinger er temaer på kontor-, avdelings-, fagmøter eller liknende. I den ene enden av skalaen finner vi det minste kontoret, hvor veilederne legger fram de fleste sakene for hverandre på morgenmøter. I den andre enden av skalaen er kontorer eller avdelinger hvor veilederne svarer at det så å si aldri skjer.

Ved ett kontor forteller en veileder:

> *Det er et lite tema (på slike møter), men vi kan jo ta opp det vi vil. Folk føler at det er greit nå – det er jo det vi jobber med. Men lederen har nå sagt at det er stor variasjon i arbeidsevnevurderingene. Så nå skal vi begynne å ta det opp, sto det i en mail.*

Ved ett kontor ser det ut til å være ulik praksis ved to av avdelingene:

> *Jeg tror det er to ganger i løpet av halvåret. Den ene gangen var det definert som et eget tema. Men det blir en veldig teknisk gjennomgang. Vi sitter og bekrefter hverandre.*
>
> *Vi har det mest på fagmøter ukentlig. Vi tar opp generelle spørsmål og utfallet av en sak. Gjør du en god arbeidsevnevurdering kan den brukes i videre saksbehandlingen – så det er fokus på det på fagmøtene våre.*

Et par av kontorene har jevnlige "markedsmøter", for å bidra til at arbeidsmarkedskunnskap blir spredd blant veiledere som driver oppfølging.

> *En gang hver annen måned samles hele kontoret for å få informasjon om arbeidsmarkedet – både de store linjene og hva som skjer lokalt og regionalt. Møtet ledes av markedsansvarlig, men de som jobber i syfo-teamene supplerer med den informasjonen de*

har. Utover dette er det opp til hvert team hvordan de bruker markedsansvarlig og inkluderer denne biten i møter. Oppfølgingsteamet har arbeidsliv og arbeidsmarked som tema på teammøter den måneden hvor det ikke er samling med markedsansvarlig. Oppfølgingsteamet ser at de trenger mest informasjon om de ufaglærtes arbeidsmarked og fokuserer mest på det.

8.4 Tilbakemeldinger fra brukerne om kvalitet og kompetanse i NAV

De fleste brukerne vi har intervjuet formidlet at veilederne hadde greie på det de snakket om, men at de opplevde at noen manglet bredde i kompetansen. For eksempel visste de som satt med AAP lite om tilrettelegging på arbeidsplassen og regler rundt uførepensjon. Ellers har brukerne fått litt ulike tilbakemeldinger om hvorfor de skal gjennom arbeidsevnevurdering. Her følger noen sitater fra hva brukerne forteller om veileder.

På spørsmål om brukerne synes veileder hadde greie på det han/hun snakket om, sa brukerne:

Ja, men min sykdom og regler rundt uførepensjon hadde hun ikke kompetanse på. Der måtte hun ha hjelp av de som drev med det.

Nei. Den første hadde peiling, men hun jeg var hos sist hadde ikke satt seg inn i min situasjon. Jeg måtte fortelle alt på nytt. Hun visste ikke hvorfor jeg skulle fylle ut egenvurdering.

Nei.. Han (veileder) var sånn førstelinje. Han lot som han hadde greie på det, men han hadde ikke det. Han hadde helt annen bakgrunn enn helsefag.

Nei, han hørte ikke etter. Fikk ikke saklig svar. Han var så fjern.

Ja, mer eller mindre. Men de var jo selv i en opplæringsfase. Så det var litt frem og tilbake. Men nå fungerer NAV-kontoret mye bedre.

Han var veldig flink til å sette seg inn i det vi skulle snakke om. Jeg var usikker på forhånd om hva vi skulle snakke om. Skjema kan være for detaljerte og vanskelige å forstå. Men han var klar.

Andre tilbakemeldinger fra brukerne er:

Det var en som ikke var stressa og lot meg prate. Ga meg tid til å prate. Følte jeg kunne ta den tiden jeg trengte.

Den første (veilederen) hadde mistet papirene mine. Men i andre møte fant de dem.

(Hjelpen har) vært dårlig. Spesielt det at jeg ikke har fått mulighet til å møte henne. Kjeftet på meg på telefon. Jeg er veldig misfornøyd med henne.

Jeg ble møtt med en sånn respekt og likeverd.

Flere av brukerne nevner at veileder var stresset:

(Samtalen var) egentlig ikke rettet mot meg. Et møte som var der fordi det var noe man måtte gjennom. Hun hadde det travelt.

Egentlig veldig lite inntrykk av henne – hun var så stresset at det var vanskelig å snakke med henne.

8.5 Oppsummering

Kompetanse og opplæring

Kontorlederne mener generelt at de selv har god kompetanse om arbeidsevnevurdering, og flere svarer at de har god kompetanse i 2011 enn i 2010. På flere områder vurderer veilederne sin egen kompetanse som dårligere enn lederne vurderer dem. Av en rekke temaer/kunnskaps-

områder, vurderer veilederne at de har best kompetanse på IKT-ferdigheter, skjønnutøvelse og samtale-/veiledningskompetanse. Dårligst vurderer de sin egen kompetanse innenfor arbeidsmarked, virkemidler og tiltak innen sosiale tjenester, samt krav og muligheter i arbeidslivet. Lederne er enige i at dette er de områdene hvor veiledernes kompetanse er dårligst, og intervjuene i case-kontorene bekrefter denne oppfatningen.

Veilederne i spørreundersøkelsen mener brukermedvirkning i prosessen er noe av det vanskeligste å få til i arbeidsevnevurderingene. Også i case-kontorene trekker veilederne frem brukermedvirkning som utfordrende.

Når det gjelder opplæring, svarer kun 23 prosent av veilederne i 2011 at de har fått tilstrekkelig opplæring. 77 prosent har behov for mer opplæring. Blant veiledere som hadde begynt å gjennomføre arbeidsevnevurderinger siden sommeren 2010, var det 26 prosent som kun hadde lært seg dette gjennom selvstudium og ved å spørre kollegaer ved behov.

De fleste brukerne vi har intervjuet formidlet at veilederne hadde greie på det de snakket om, men at de opplevde at noen manglet bredde i kompetansen. For eksempel visste de som satt med AAP lite om tilrettelegging på arbeidsplassen.

Kvalitet

Ifølge veilederne hadde noe under halvparten av brukerne vært gjennom en behovsvurdering før arbeidsevnevurderingen. På spørsmål om hvor nyttig vurderingen var, svarte 42 prosent at den var nyttig, 24 prosent unyttig, men 1/3 ikke hadde noen mening om det. Det var en negativ utvikling fra 2010 til 2011 i hvor nyttig veilederne opplever at behovsvurderingene er.

Veilederne er generelt mer negative i vurderingen av kvaliteten i arbeidsevnevurderingene enn lederne. Særlig er det mange som mener at kvaliteten er dårlig når det gjelder å involvere brukere, og på dette området mente de at kvaliteten var dårligere i 2011 enn i 2010.

Også i case-kontorene var mange av veilederne vi intervjuet kritiske til kvaliteten, og formidlet at det var store variasjoner i praksis, også internt på kontoret. Mange var også usikre på hva som er god kvalitet.

I spørreundersøkelsen oppga 55 prosent av veilederne at det ikke hadde vært noen som kvalitetssikret den siste arbeidsevnevurderingen de gjennomførte. Ved en del kontorer er det en beslutter som kvalitetssikrer de arbeidsevnevurderingene som blir gjort i forbindelse med søknad om AAP. Flere av fylkene har begynt å bistå kontorene med kvalitetssikringsrutiner, gjerne i form av stikkprøvekontroller.

9 Effekter, forventninger og utfordringer

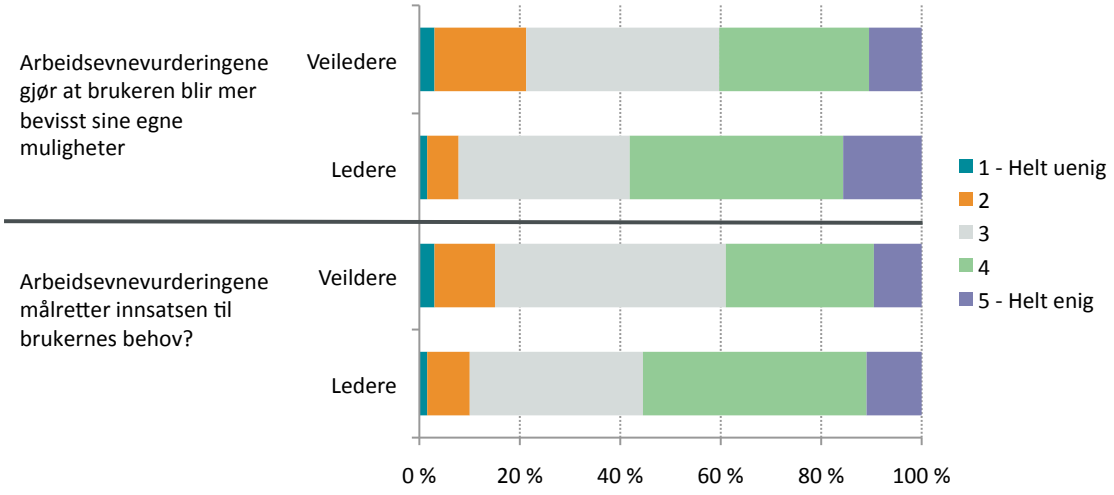
I dette kapitlet beskriver vi hvilke virkninger informantene mener at arbeidsevnevurderinger har og kan ha, og hvilke hindringer de ser for å få til dette. Til slutt gjør vi rede for våre konklusjoner på problemstillingene i prosjektet.

9.1 Virkninger av arbeidsevnevurderinger

I spørreundersøkelsene til veiledere og ledere i NAV stilte vi spørsmål om de erfaringene de har med arbeidsevnevurderinger, ut fra praksis ved deres eget kontor. To av utsagnene dreide seg om betydningen av arbeidsevnevurderinger for to av målsettingene med arbeidsevne-vurderinger: Hvorvidt metoden bidrar til å målrette innsatsen etter brukernes behov, og hvorvidt den bidrar til at brukeren blir mer bevisst sine egne muligheter.

Av Figur 9.1 ser vi at om lag 56 prosent av lederne er enige (helt eller delvis) i at arbeidsevnevurderingene målretter innsatsen til brukernes behov, mens 39 prosent av veilederne svarer det samme. Svært få av både lederne og veilederne er uenige i dette. På spørsmål om arbeidsevnevurderingene gjør at brukeren blir mer bevisst sine egne muligheter, er 59 prosent av lederne enige, mens tilsvarende for veilederne er 40 prosent. Vi ser også at en betydelig høyere andel av veilederne enn av lederne er uenige i dette (21 prosent).

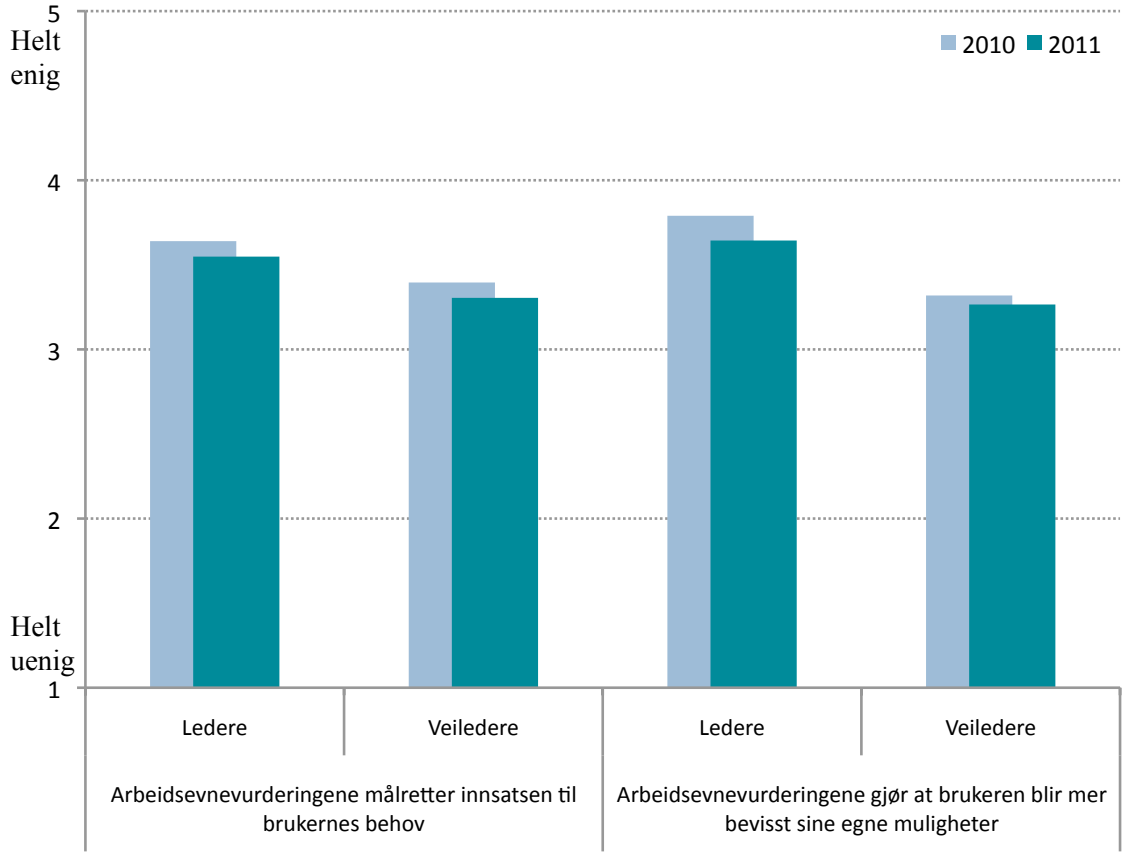
Figur 9.1 *Veilederes og lederes vurdering av betydning av arbeidsevnevurderinger for brukerne med utgangspunkt i praksis i eget kontor*



Kilde: Spørreundersøkelse til ledere og veiledere (2011)

I Figur 9.2 sammenligner vi ledernes og veiledernes svar for 2011 med svarene for 2010 (gjennomsnitt). Som vi ser er det ikke store endringer i perioden. Det kan imidlertid se ut som at både lederne og veilederne i gjennomsnitt har blitt noe mer kritiske.

Figur 9.2 *Veilederes og lederes vurdering av betydning av arbeidsevnevurderinger for brukerne med utgangspunkt i praksis i eget kontor, 2010 og 2011*



Kilde: Spørreundersøkelse til lederne og veilederne (2010 og 2011)

På spørsmål om hvilke gevinster de i dag ser ved bruken av arbeidsevnevurderinger, nevnte veilederne ved case-kontorene en rekke momenter. Mange var imidlertid i tvil når vi spurte dem om egenvurderingssamtalene bidrar til at brukere får et annet syn på sine muligheter og begrensninger.

> *Jeg kan håpe, men tror ikke det.*
>
> *Det tror jeg faktisk – jeg velger å tro det. I alle fall perioder av samtalen. Men det er fort at man ramler tilbake.*
>
> *Kanskje på en måte, hvis du får dem til å fokusere på at de etter hvert kan gjøre noe, etter hvert. Men ikke ofte. Målet er jo å få folk ut, nå kommer stadig flere inn, vi får ikke folk ut. Det har å gjøre med ressurser, tid og organisering. Vi vet at det er brukere som vil ut i jobb, og som ikke blir tatt tak i. De ringer og etterlyser oppfølging.*
>
> *Det er sikkert et potensial i egenvurderinger og arbeidsevnevurdering til å fokusere mer på muligheter. Men tida tar oss.*
>
> *Ja, jeg har opplevd at brukere kom med en blank egenvurdering – de hadde "ingenting å skrive". Men så ser jeg at når vi borer, så finner vi ting, og de går ut med løftet hode. Da er egenvurdering og arbeidsevnevurdering et viktig verktøy.*

Noen mener at veilederne i NAV har blitt flinkere til å fokusere på brukers muligheter, men at dette ikke nødvendigvis har sammenheng med bruken av arbeidsevnevurderinger.

> *Jeg synes det har blitt større fokus på hva slags arbeid bruker kan ta. Det er flere eksempler der folk sier at man er uføre – "jeg vil ha trygd". Så sier jeg "ja-ha, men det er*

ikke åpenbart at du har rett til det." Og da snakker vi med dem. Når jeg har fått til det, så har det sammenheng med at jeg bygger opp en god og trygg relasjon til bruker. Jeg har ofte tett kontakt med tekstmeldinger og mailer. Det er viktigere enn for eksempel det vi får ut av en egenvurdering. Samtalene er viktigere.

Et stort flertall av veilederne vi intervjuet, mener at arbeidsevnevurderinger er en god metode – *hvis det blir brukt riktig*.

Jeg vil svare at jeg tror at metodikken kan være god, men vi må bruke den på en riktig måte. Tanken er veldig riktig, men vi utnytter ikke mulighetene.

Når det kom ble det sett på som et prosessverktøy som skal se på brukers ressurser, men jeg ser at det blir et fokus på begrensinger. Og det skyldes at det brukes opp mot å vurdere en ytelse. Og det stemmer vel ikke helt med hva man har tenkt.

Det er et verktøy. Men faren er at du kan bli litt for opptatt av konklusjonen. Du trekker konklusjonen først. Mer for å tilfredsstille systemet.

I dag er det ikke så mye gevinst, i og med at det blir så teknisk. Vi må ha en større bevissthet. Potensielt kan vi få folk raskere på det rette tiltaket.

De veilederne som mener de ser konkrete gevinster av å bruke arbeidsevnevurderinger, nevner særlig følgende (i denne rekkefølgen):

- Brukeren kommer mer "på banen", blir hørt og ansvarliggjøres
- Brukeren kanaliseres riktig, man finner rett tiltak for rett person
- Faglig trygghet – man fatter de rette beslutningene, sikrer dokumentasjon, mv
- Veilederne har et godt samtaleverktøy
- Det forenkler den videre saksbehandlingen
- Det endrer fokus fra helse og begrensninger

Det er lite endringer i disse tilbakemeldingene fra vårt første til andre besøk ved kontorene.

Det er svært få saksbehandlere som ser noen direkte negativ effekt av å bruke arbeidsevnevurderinger, med unntak av at det er tidkrevende. En av dem sier dessuten:

Hvis det er en dårlig vurdering og bruker ikke kjenner seg igjen kan det jo føre til en katastrofalt dårlig situasjon. Vi har mye makt og må være veldig bevisste på hva man skriver. Derfor synes jeg egentlig at man alltid skal sende ut vurderingen.

Forbedringspotensial

De fleste tilbakemeldingene om hva som bør forbedres dreier seg om kvaliteten på arbeidet som gjøres, og ikke metodikken i seg selv. Mange av veilederne sier at metoden er bra, men de bruker den ikke riktig. Den årsaken de fleste peker på er tidspress.

En tilbakemelding som noen gir, er at opplegget er for omfattende, for ambisiøst. Det kom dessuten noen få konkrete innspill til selve metoden. Noen mener at egenvurderingsskjemaet burde finnes på flere språk. Også muligheten for å spesialtilpasse skjemaet blir nevnt av et par.

Det med å skreddersy egenvurdering hadde vært en drøm. Mange får jo bare hele blekka tilsendt i posten, du får de jo aldri tilbake.

Et par av veilederne nevner dessuten konkrete datatekniske ønsker: Å kunne få egenvurderingen elektronisk inn i arbeidsevnevurderingen, samt å få en hjelpetekst ved siden av de ulike feltene de skal skrive i. En av veilederne etterlyser en metodeveileder som la større vekt på ressurser.

Effekter av arbeidsevnevurderinger på sikt

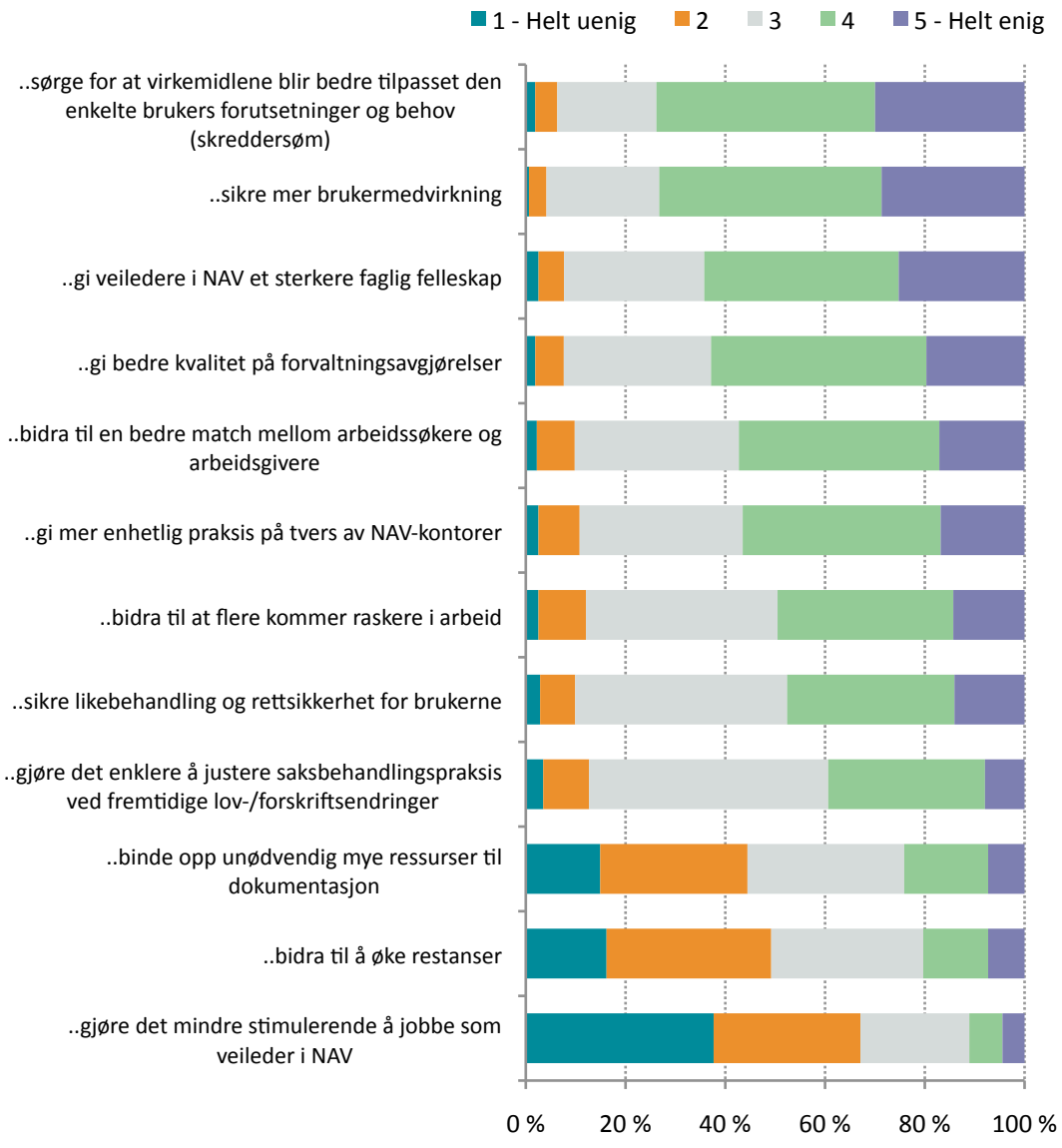
Vi stilte flere spørsmål i spørreundersøkelsene om hvilke effekter lederne og veilederne mener at bruken av arbeidsevnevurderinger vil ha *på sikt*. Også disse var formulert som utsagn de skulle si seg mer eller mindre enige i, noen positive og noen negative utsagn.

Svarfordelingen blant lederne i 2011 er vist i Figur 9.3. Blant de utsagnene vi satte opp er det flest ledere som er enige i at arbeidsevnevurderinger på sikt vil sørge for at virkemidlene blir bedre tilpasset den enkelte brukers forutsetninger og behov (skreddersøm). 74 prosent av lederne svarer det (helt eller delvis enige), mens 6 prosent er uenige. 73 prosent er enige i at arbeidsevnevurderinger på sikt vil sikre mer brukermedvirkning, 4 prosent er uenige.

Rundt 60 prosent er enig i at arbeidsevnevurderingen på sikt vil gi veilederne i NAV et sterkere faglig felleskap og bedre kvaliteten på forvaltningsavgjørelser. Rundt halvparten er enig i at arbeidsevnevurderingen vil bidra til en bedre match mellom arbeidssøkere og arbeidsgivere, gi mer enhetlig praksis på tvers av NAV-kontorer, og bidra til at flere kommer raskere i arbeid. Det er en god del av lederne som svarer "verken/eller" (det vil si alternativ 3) på alle spørsmålene. Mange har altså ingen bestemt mening om disse positive effektene, mens få er uenige.

Om lag halvparten av lederne er uenige i at arbeidsevnevurderingene på sikt vil binde opp unødvendig mye ressurser til dokumentasjon eller bidra til å øke restanser. Svært få ledere er enige i at arbeidsevnevurderingen vil gjøre det mindre stimulerende å jobbe som veileder i NAV.

Figur 9.3 *Kontorleders vurdering av mulige effekter av arbeidsevnevurderinger på sikt. "Bruk av arbeidsevnevurderinger vil på sikt…"*

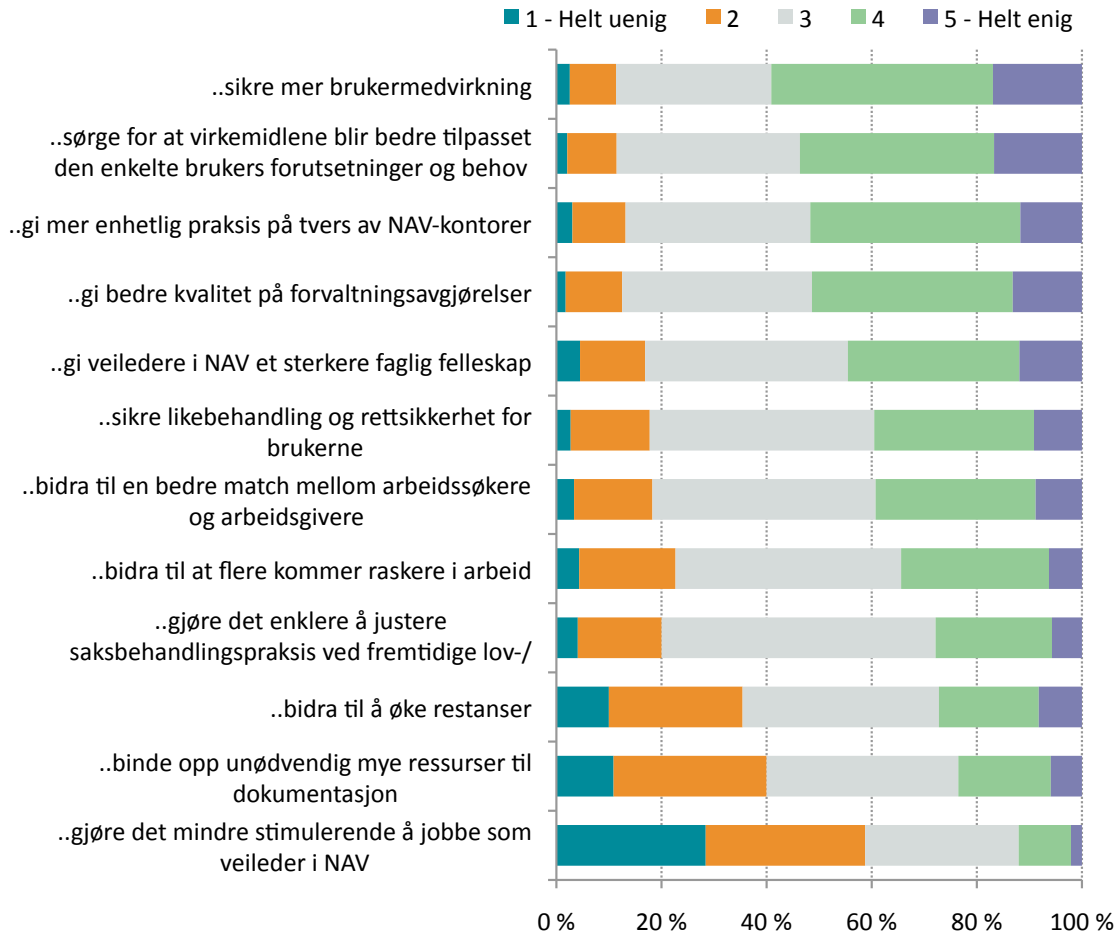


Kilde: Spørreundersøkelse til lederne (2011)

I Figur 9.4 viser vi svarene fra veilederne. Også blant dem er det en høy andel som svarer "verken/eller" på alle utsagnene. Det er flest som sier seg enige i at arbeidsevnevurderinger på sikt vil sikre mer brukermedvirkning – det gjelder 59 prosent, mens 11 prosent er uenige. 54 prosent er enige i at arbeidsevnevurderinger vil sørge for at virkemidlene blir bedre tilpasset den enkelte brukers forutsetninger og behov (skreddersøm), 12 prosent er uenige. Over halvparten er også enige i at arbeidsevnevurderinger på sikt vil gi mer enhetlig praksis på tvers av NAV-kontorer og gi bedre kvalitet på forvaltningsavgjørelser.

Som lederne er også veiledere mest uenige i at arbeidsevnevurdering vil bidra til å øke restanser eller binde opp unødvendig mye ressurser til dokumentasjon. Svært få veiledere er enige i at arbeidsevnevurdering på sikt vil gjøre det mindre stimulerende å jobbe som veileder i NAV.

Figur 9.4 *Veiledernes vurdering av mulige effekter av arbeidsevnevurderinger på sikt. "Bruk av arbeidsevnevurderinger vil på sikt…"*



Kilde: Spørreundersøkelse til veilederne (2011)

Vi har sammenlignet svarene for veilederne og lederne, og svarene fra 2010 og 2011.

Et gjennomgående trekk er at lederne er mer optimistiske med hensyn til effektene av arbeidsevnevurderingen enn veilederne. Vi finner det for samtlige av de effektene vi spurte om, selv om forskjellene for enkelte av dem ikke ser spesielt store.

Hovedinntrykket når man ser på utviklingen fra 2010 til 2011, er at det skiller svært lite mellom de to målingene. I den grad vi finner en tendens, er den at lederne og veilederne er blitt noe mer pessimistiske med hensyn til hva arbeidsevnevurderinger kan bidra med. Blant annet er både

lederne og veileder mer uenige i 2011 enn i 2010 i at arbeidsevnevurderinger på sikt vil sørge for at virkemidlene blir bedre tilpasset den enkelte brukers forutsetninger og behov.

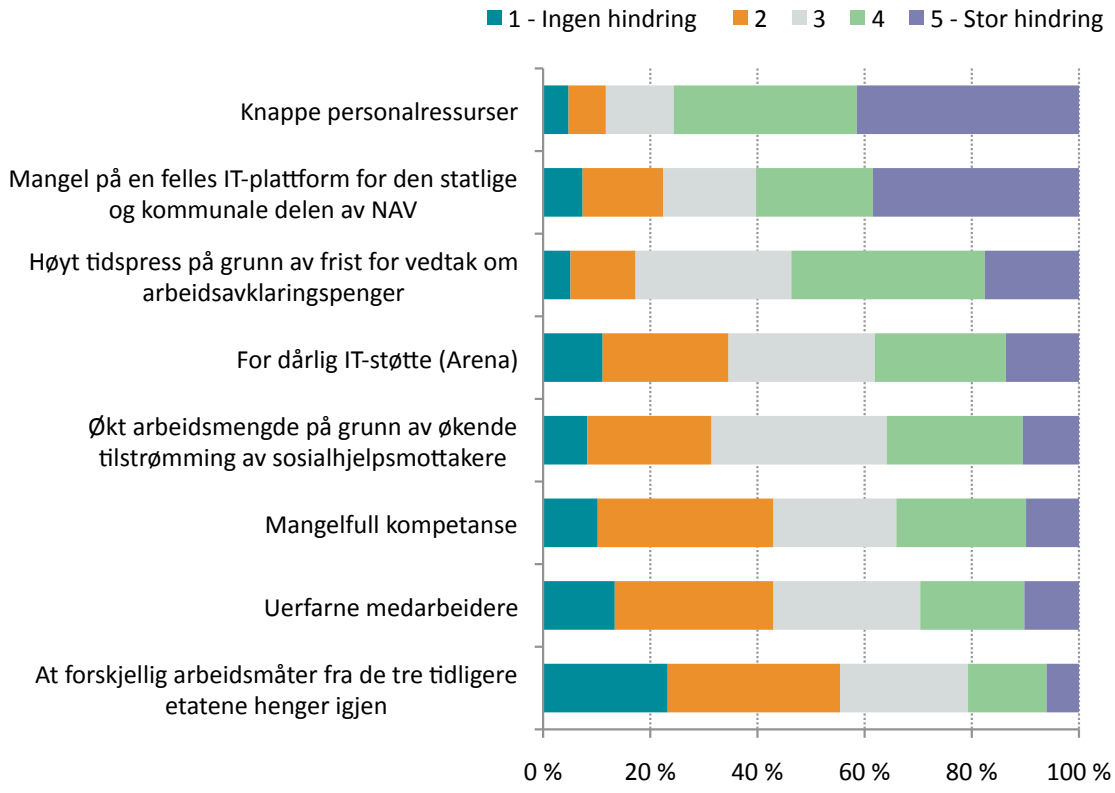
9.2 Hindringer

Til slutt i spørreundersøkelsen spurte vi lederne og veilederne om i hvilken grad de tror at ulike forhold kan legge hindringer i veien for kontorets evne til å gjennomføre arbeidsevne-vurderinger "i et tilstrekkelig volum og med god kvalitet". Vi ba dem tenke et år fram i tid.

Figur 9.5 viser svarene til kontorlederne. Som vi kan se trekker lederne frem knappe personalressurser som den absolutt viktigste hindringen. 75 prosent av lederne svarer alternativ 5 (stor hindring) eller 4 på spørsmålet. Andre forhold som mange oppfatter som relativt store hindringer er mangel på en felles IT-plattform for den statlige og kommunale delen av NAV og høyt tidspress på grunn av frist for vedtak om arbeidsavklaringspenger.

Det er under 40 prosent som svarer alternativ 4 eller 5 på alle de andre forholdene vi hadde satt opp som potensielle hindringer. Aller lavest andel er det som oppfatter kulturforskjeller fra de tre tidligere etatene som noen stor hindring.

Figur 9.5 *I hvilken grad tror du at følgende forhold kan legge hindringer i veien for kontorets evne til å gjennomføre arbeidsevnevurderinger i et tilstrekkelig volum og med god kvalitet? Lederne*



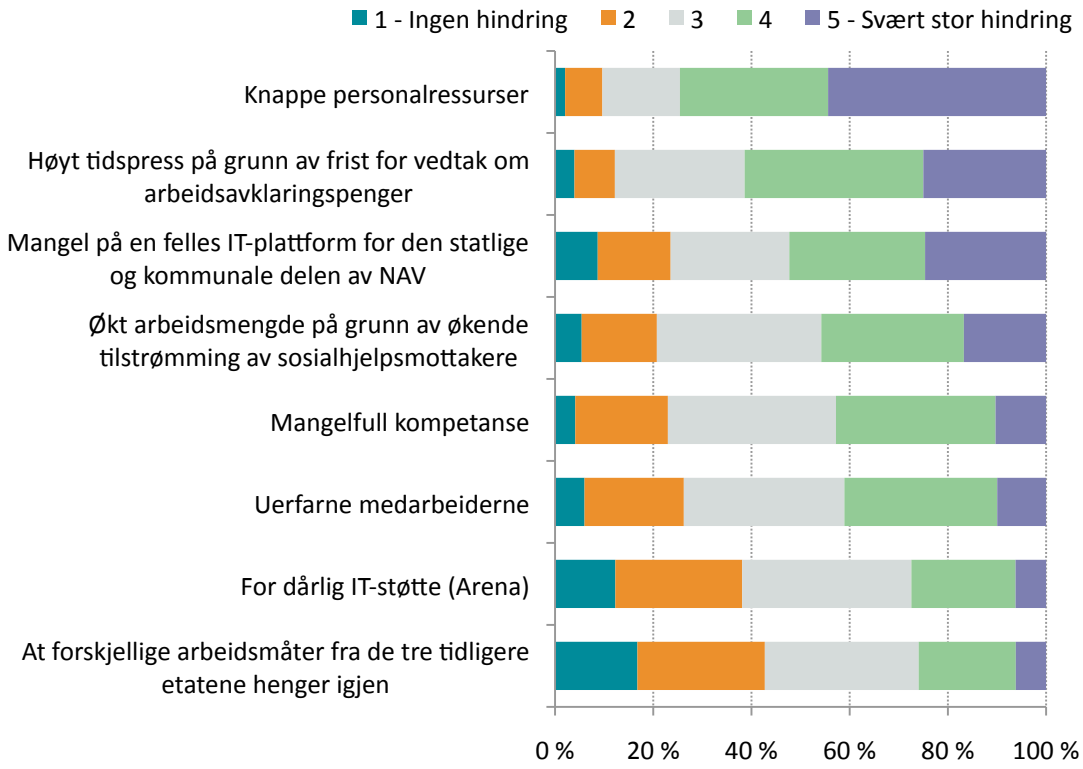
Kilde: Spørreundersøkelse til lederne (2011)

I Figur 9.6 viser vi veiledernes vurderinger av de samme potensielle hindringene. Også veilederne trekker frem knappe personalressurser som den aller viktigste hindringen fram i tid. 75 prosent svarer alternativ 4 eller 5. Som nummer to kommer høyt tidspress på grunn av frist for vedtak om AAP, mens mangel på en felles IT-plattform for den statlige og kommunale delen

av NAV kommer som den tredje viktigste hindringen. Veilederne og lederne er altså samstemte i at disse tre forholdene kan utgjøre de viktigste hindringene.

Heller ikke blant veilederne er det mange som ser kulturforskjeller mellom de tre tidligere etatene som en viktig hindring framover.

Figur 9.6 *I hvilken grad tror du at følgende forhold kan legge hindringer i veien for kontorets evne til å gjennomføre arbeidsevnevurderinger i et tilstrekkelig volum og med god kvalitet? Veilederne*



Kilde: Spørreundersøkelse til veilederne (2011)

Det er en tendens til at både veiledere og ledere ved store kontorer ser flere hindringer enn veiledere og ledere ved mindre kontorer. Særlig er forskjellen stor når det gjelder de tre viktigste hindringene: Knappe personalressurser, høyt tidspress, samt mangel på felles IT-plattform.

Et gjennomgående trekk ved svarene er at veilederne generelt ser større hindringer enn lederne for å gjennomføre gode og mange arbeidsevnevurderingen framover. Det gjelder de fleste av de potensielle hindringene vi spurte om. For eksempel er veilederne betydelig mer bekymret for uerfarne medarbeidere og mangelfull kompetanse enn lederne er. Lederne er imidlertid mer bekymret enn veilederne for at IT-støtte (Arena) og felles IT-plattform for den statlige og kommunale delen av NAV skal være en hindring i fremtiden.

Vi har sammenlignet svarene fra veilederne og lederne i 2011 og 2010. Hovedinntrykket er at det skiller relativt lite mellom de to målingene. I den grad vi finner en tendens, er det at både lederne og veilederne er blitt mer bekymret for IT-støtten (Arena) og for fravær av felles IT-plattform for den statlige og kommunale delen av NAV.

Blant veilederne vi intervjuet i case-kontorene er det ingen entydig negativ tilbakemelding knyttet til IT-støtten (Arena) – snarere er det flere som er positive enn negative. Vi spurte om hvordan Arena fungerer når det gjelder å gjennomføre en arbeidsevnevurdering. Svaret som går igjen er ”greit” – noen er til og med begeistret.

I starten forsto jeg ingenting! Jeg satt som et spørsmålstegn. I dag er det helt greit.

Etter at vi har lært Arena, synes jeg Arena er fantastisk bra. Jeg er jo ihuga Infotrygd-mann, det tok lang tid å forstå Arena, nå synes jeg det fungerer utrolig bra. Men opplæringen var jo fryktelig dårlig. Den tiden vil jeg aldri oppleve om igjen.

Noen av veilederne synes likevel det fungerer dårlig i arbeidsevnevurderingene:

Det blir for stort, du må rulle hit og dit. Du må klikke så mye. Du må kikke så mange steder, det skulle vært mer oversiktelig. Som regel sitter du ikke og gjør bare det, det blir ut og inn og frem og tilbake.

Som vi har kunnet lese av veiledernes uttalelser mange steder i denne rapporten, oppfatter de tidspresset som en sterkt begrensende faktor i arbeidet.

Ved vårt første besøk ved case-kontorene fastslo vi at knappe ressurser fikk forskjellige konsekvenser. Vi så store forskjeller fra kontor til kontor i hvorvidt tidspresset "fikk lov" til å bli en dominerende begrensning over tid. Ved noen kontorer formidlet ledere og veiledere at de så at grundig arbeid i dag gir besparelser i morgen. Lederne så etter løsninger og metoder som kan bringe kontoret "på offensiven". Ved enkelte andre kontorer hadde ledere og ansatte et inntrykk av at det er umulig å komme ovenpå.

Ved vårt andre besøk ser vi imidlertid at en forverret ressurssituasjon har hatt negativ betydning flere steder. Også kontorer med en "offensiv linje" har måttet slakke på kravene til gjennomføringer av arbeidsevnevurderinger. Det får størst konsekvenser for involvering av brukerne.

9.3 Tilbakemeldinger fra brukerne

9.3.1 Utfall/resultater av arbeidsevnevurderingene

I brukerundersøkelsen som ble gjennomført av NAV, ble det stilt enkelte spørsmål for å fange opp eventuelle effekter av arbeidsevnevurderingene. Disse er basert på brukernes subjektive tilbakemeldinger.

Ett av spørsmålene var relatert til samtalen med veileder i NAV om temaene i egenvurderingsskjemaet: "Gjorde samtalen deg mer motivert for jobb, kurs eller arbeidsrettede tiltak?" Det er vanskelig å tolke svarene fordi en stor andel av respondentene svarte at "Jeg var allerede motivert for å komme i jobb/jobbe mer" eller "Jeg var allerede motivert for å delta på kurs eller tiltak". Det var til sammen bare 16 prosent som oppga at egenvurderingsprosessen hadde gjort dem mer motivert for jobb, kurs eller tiltak.

Et annet spørsmål lød "Ga arbeidet med egenvurderingsskjemaet / samtale med veileder noen resultater for deg?" Her var det satt opp sju ulike svaralternativer, hvorav tre dreide seg om at de som et resultat hadde søkt eller fått en ytelse, mens fire handlet om at de hadde fått nye "erkjennelser". I tillegg kunne brukerne svare "Det ga ingen resultater eller endringer". De aller fleste svarte at et "resultat" er at de har søkt eller fått arbeidsavklaringspenger. Den nest største gruppa svarer at det ikke ga noen resultater eller endringer – det gjaldt 31 prosent.

Mellom 15 og 20 prosent av respondentene krysset av for hvert av de fire resultatene:

- "Jeg ble mer klar over hva som var mine utfordringer" - 19 prosent.
- "Det ble lettere å se hva jeg har av ressurser – 16 prosent.
- "Det ble tydeligere hva slags mål de ville sette seg – 16 prosent.
- "Det ble mer klart for meg hva jeg ønsker å drive med" – 15 prosent.

9.3.2 Brukertilfredshet

I intervjuene med brukere fra case-kontorene stilte vi spørsmål om hvordan de alt i alt vurderte bistanden fra NAV knyttet til arbeidsevnevurderingsprosessen. De generelle tilbakemeldingene fra brukerne er at saksbehandling i NAV tar for lang tid. Det tar for lang tid å få hjelp og informasjon og å få vedtak. Noen har vært uten inntekt i flere måneder på grunn av det de kaller informasjonssvikt fra NAVs side. Disse brukerne ønsker først og fremst å sikre inntekten før de kan tenke på ressurser og muligheter.

Flere brukere etterlyser bedre bistand fra NAV i tidligere faser – før det blir behov for arbeidsevnevurdering og de kommer på tiltak.

> *Jeg tok kontakt med NAV mens jeg var i jobb. Da var jeg sykmeldt og ansatt - og da sa de at de ikke kunne hjelpe meg. Var sykmeldt på grunn av konflikter på arbeidet. Ønsket hjelp til å finne annen jobb. De henviste meg til å finne jobb på nettet. De kunne ikke hjelpe meg – siden jeg var sykmeldt og dermed ikke en reell jobbsøker. Det var synd at NAV kom så sent på banen.*

Andre brukere forteller:

> *Det er frustrerende at NAV ikke fungerer mer preventivt. Hadde de grepet fatt i min situasjon i fjor sommer kunne ting vært veldig annerledes.*

> *Man må være arbeidsledig for å få hjelp. Det er veldig rart for jeg vil jo beholde jobben.*

Brukerne nevner generelt at "systemet" i NAV ikke fungerer tilfredsstillende. De opplever for eksempel at innsendt dokumentasjon ikke blir registrert, at NAVs datasystem er nede i perioder og at det er vanskelig å få kontakt for å gi korte beskjeder over telefon.

Brukerne forteller:

> *Folk tar ikke telefonen, alt blir glemt.*

> *Alt går bra på NAV hvis du kjenner systemet… For de som sliter med nerver… det må være et mareritt! Du må være rimelig på hugget selv hele tiden. Det er det med saksbehandlerne – at du hele tiden får nye. Stor gjennomtrekk. Det er jo det å få tak i saksbehandleren sin som er det viktigste de kunne gjort for deg – du får aldri tak i dem. Dette burde de få et bedre system på. Jeg er jo veldig på hugget hele tiden, jeg er tidlig ute i forhold til vedtakene osv. Hvis folk sitter og venter på innkalling får de problemer.*

> *Det er helt tragisk når du ikke får kontakt med noen som helst. Legen har purret og jeg har vært der selv flere ganger uten å få kontakt.*

> *Det er umulig å få tak i dem – de sier de ikke kan gi ut telefonnummer og mailadresse.*

Selv om mange brukere er misfornøyde med NAV, er det også flere brukere som er fornøyd med den bistanden de har fått fra NAV i forbindelse med arbeidsevnevurderingen:

> *Hjelpen fra NAV har gjort at jeg turte å komme ut i arbeidslivet igjen. Selv om jeg ikke kan bidra så mye får jeg i hvert fall mulighet til å bidra.*

> *For meg var det kurant, jeg har et positivt forhold til det. Men det kunne vært bedre informasjon. Det er noe med NAV-systemet som er mekanisk for tiden.*

På spørsmål om hva som kunne vært annerledes i prosessen med arbeidsevnevurderingen nevner mange stikkord som tilgjengelighet, fortgang og samarbeid mellom veilederne. Mange nevner også at man bare burde ha én veileder å forholde seg til, og at veilederen bør sette seg inn i saken før møtet fordi det kan oppfattes som belastende å fortelle den samme historien om og om igjen.

> *De burde lese saksdokumentene. De har sett ut som spørsmålstegn når jeg har sagt ting.*

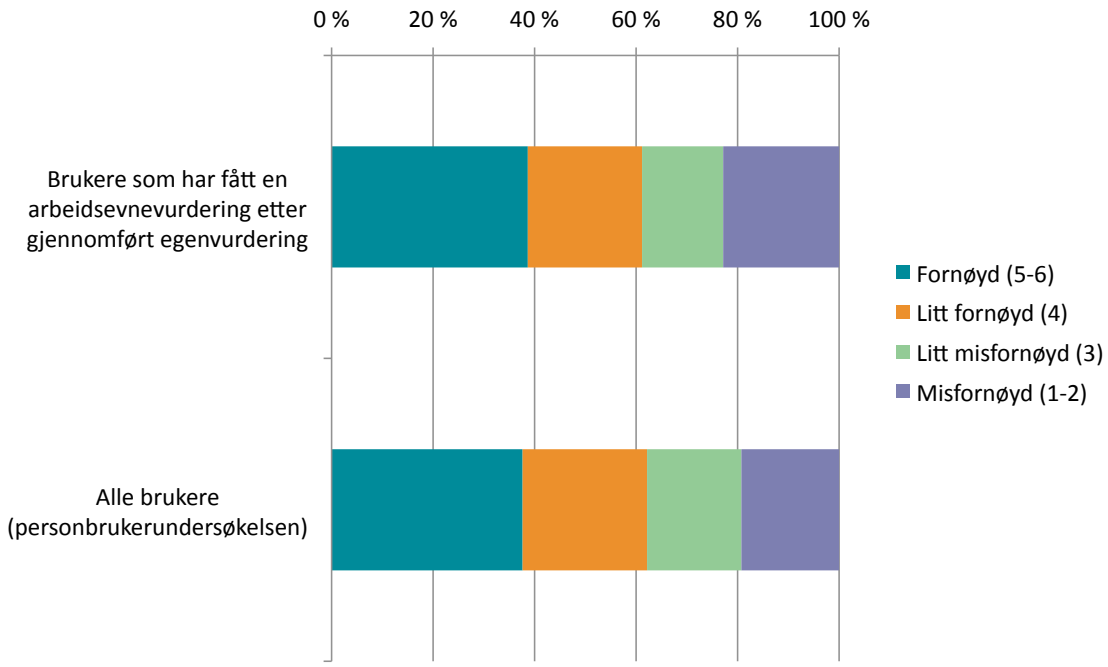
> *Man burde få den hjelpen man trengte uten å henvende seg til advokater og TV-team. Det tar evigheter å nå frem.*

Nesten alle brukerne som ble intervjuet var brukere som hadde søkt AAP og uførepensjon. Disse brukerne var generelt mindre fornøyd med prosessen rundt arbeidsevnevurderingen. Grunner til dette kan være at arbeidsevnevurderingen oppfattes som mindre relevant for disse brukerne. Andre grupper, som for eksempel de som skal inn på KVP, får kanskje hyppigere og tettere oppfølging enn AAP-søkere, og arbeidsevnevurderingsprosessen tas gjerne i flere trinn.

I NAVs brukerundersøkelse ble det stilt følgende spørsmål: "Hvor fornøyd eller misfornøyd er du med den servicen du har fått hos NAV helhetlig sett?" Brukerne skulle svare på en skala fra 1 (svært misfornøyd) til 6 (svært fornøyd). Spørsmålet tilsvarer et spørsmål som benyttes i NAVs årlige brukerundersøkelse til alle brukerne, og vi kan derfor sammenlikne svarene (se Figur 9.7).

Det var 61 prosent av brukerne som krysset av for alternativ 4, 5 eller 6. Dette er omtrent på det nivået som gjelder NAVs brukere generelt (NAVs personbrukerundersøkelse 2011). Vi ser av figuren at det er en noe høyere andel av brukerne med en arbeidsevnevurdering som er misfornøyde, og samtidig en høyere andel som er fornøyde. Svarene i denne gruppa er altså noe mer polarisert enn det som gjelder NAVs brukere generelt. Resultatet kan komme av at brukere som får en arbeidsevnevurdering oftere enn den "gjennomsnittlige brukeren" er i en vanskelig livssituasjon, og møtet med NAV har derfor større betydning for dem.

Figur 9.7 *Hvor fornøyd eller misfornøyd er du med den servicen du har fått hos NAV helhetlig sett?*



Kilde: NAVs brukerundersøkelser

9.4 Oppsummering

Både lederne og veiledernes svar i spørreundersøkelsene viser at de er optimistiske med hensyn til effektene av arbeidsevnevurderinger på sikt.

Særlig er det mange som mener at arbeidsevnevurderinger på sikt vil sørge for at virkemidlene blir bedre tilpasset den enkelte brukers forutsetninger og behov. 74 prosent av lederne og 54 prosent av veilederne er helt eller delvis enige i det, mens henholdsvis 6 og 11 prosent er helt eller delvis uenige. 73 prosent av lederne og 59 prosent av veilederne er helt eller delvis enige at

arbeidsevnevurderinger på sikt vil sikre mer brukermedvirkning. Henholdsvis 4 og 12 prosent er helt eller delvis uenige.

Det er også et flertall av både ledere og veiledere som er enige i at arbeidsevnevurderinger på sikt vil gi mer enhetlig praksis på tvers av NAV-kontorer, samt bedre kvaliteten på forvaltningsavgjørelser.

Når det gjelder potensielle hindringer som kan påvirke kontorets evne til å gjennomføre arbeidsevnevurderinger, trekker lederne og veilederne frem knappe personalressurser som den viktigste hindringen. Andre forhold som mange oppfatter som relativt store hindringer er mangel på en felles IT-plattform for den statlige og kommunale delen av NAV og høyt tidspress på grunn av frist for vedtak om arbeidsavklaringspenger. Veilederne ser generelt større hindringer enn lederne for å gjennomføre gode og mange arbeidsevnevurderingen framover.

I NAVs brukerundersøkelse var det en lav andel av brukerne som oppga at samtalen i forbindelse med arbeidsevnevurderingen hadde ført til noen endringer i deres motivasjon eller erkjennelse med hensyn til muligheter og ressurser. I intervjuene med brukere fra case-kontorene stilte vi spørsmål om hvordan de alt i alt vurderte bistanden fra NAV knyttet til arbeidsevnevurderingsprosessen. De generelle tilbakemeldingene fra brukerne er at saksbehandling i NAV tar for lang tid. På spørsmål om hva som kunne vært annerledes i prosessen med arbeidsevnevurderingen nevner mange stikkord som tilgjengelighet, fortgang og samarbeid mellom veilederne. Mange nevner også at man bare burde ha én veileder å forholde seg til, og at veilederen bør sette seg inn i saken før møtet fordi det kan oppfattes som belastende å fortelle den samme historien om og om igjen.

9.5 Konklusjoner

Basert på tilbakemeldinger fra ansatte i NAV og brukere vil vi konkludere med at arbeidsevnevurdering som metodikk er et godt verktøy, og at det ikke er grunnlag for å endre metodikken på noe vesentlig område. Bruken av arbeidsevnevurderinger kan potensielt gi mange av de ønskede effektene, og altså bidra til effektive og brukerrettede oppfølgingsløp, mer treffsikker virkemiddelbruk og at forvaltningsavgjørelser kvalitetssikres.

Av flere grunner er det ikke slik i dag. For det første kommer ikke nødvendigvis alle effektene av en ny metodikk etter såpass kort tid.

For det andre må praksis for gjennomføring av arbeidsevnevurderinger som et minimum oppfylle visse prinsipper/kvalitetskrav for at man skal få den ønskede virkningen. For å "gjøre en forskjell" må gjennomføringen av arbeidsevnevurderinger innebære en tilstrekkelig stor endring i arbeidsmåtene i NAV.

Selv om arbeidsmåtene nok er endret en del, er man et godt stykke fra ambisjonene, og praksis varierer svært mye internt i NAV. I løpet av den tiden vi har fulgt NAV-kontorene, ser det riktignok ut som det har skjedd en positiv utvikling på noen områder, men på andre områder har det vært en negativ utvikling.

Dialog med brukerne – reell brukermedvirkning

Brukermedvirkning er et sentralt prinsipp i metodikken. Viktige verktøy i denne forbindelse er egenvurderingsskjemaet som bruker skal fylle ut, og samtaler med brukeren i løpet av prosessen med å utarbeide en arbeidsevnevurdering. Her er det til dels store mangler.

Egenvurderingene er ofte tynne, og gir lite informasjon. Veilederne erfarer imidlertid at hvis de bruker tid på å informere om hensikten, hvilke spørsmål som er relevante, og eventuelt forklarer spørsmålene, blir egenvurderingene vesentlig bedre. I dag er det mange brukere som får skjemaet tilsendt i posten med skriftlig informasjon, eller selv henter det ut på nav.no, og mange leverer dem heller ikke tilbake.

De fleste veiledere har en dialog med brukerne i forbindelse med arbeidsevnevurderingen. Det er likevel en del brukere som ikke får en slik samtale. Her ser det ut til å ha vært en negativ utvikling i løpet av evalueringsperioden. Tidspress gjør at man i en del tilfeller ikke har samtaler

med brukeren, og i et par av case-kontorene er dette et bevisst valg, fordi man må prioritere å gjøre vedtak om ytelser.

Brukeren skal dessuten få tilsendt arbeidsevnevurderingen sin. Det skjer bare i 55 prosent av tilfellene.

Økt vektlegging av brukernes ressurser/muligheter og mindre vektlegging av sykdom

En annen viktig intensjon med arbeidsevnevurderinger er at de skal bidra til økt fokus på brukerens ressurser og muligheter. I og med at et flertall av arbeidsevnevurderingene gjøres i forbindelse med søknad om trygdeytelser, har man lett for å fokusere mest på sykdom og hindringer. Veilederne ved NAV-kontorene synes det er en utfordring å få vridd fokuset bort fra helse.

Når det finner sted en samtale, kan de i en del tilfeller fungere som en god dialog, der man har mulighet til å avdekke brukerens ressurser på flere felt, i tillegg til begrensninger. Dette kan gi et godt grunnlag for å vurdere muligheter i forhold til arbeidslivet. Imidlertid formidler veilederne at samtalene som regel handler mest om sykdom. Mange opplever det også som vanskelig å vektlegge brukerens ressurser/muligheter i ressursprofilen.

Dels handler dette trolig om ”kultur”/holdninger i etaten, dels om for lav bevissthet, dels om kompetanse. Det kan riktignok se ut til at mange veiledere har blitt mer bevisste på at brukernes ressurser skal vektlegges, mellom vårt første og andre besøk ved case-kontorene. I spørreundersøkelsen er det riktignok en høyere andel av veilederne i 2011 enn i 2010 som oppgir at det er vanskelig å få til dette, men dét kan nettopp komme av at flere er blitt bevisste på problemstillingen.

I tillegg til å øke bevissthet og kompetanse hos veilederne, bør det drøftes om man kan skille arbeidsevnevurderinger bedre fra behandling av AAP-søknadene.

Et relasjonelt perspektiv på arbeidsevne

Et sentralt prinsipp for metodikken er at arbeidsevne ikke skal ses som en absolutt størrelse, men må ses i relasjon til krav og forventninger i arbeidsliv/arbeidsmarked. Her ligger den tredje av de viktigste utfordringene i NAVs bruk av arbeidsevnevurderinger. Arbeidsliv og arbeidsmarked blir i for liten grad inkludert i arbeidsevnevurderingene på en relevant måte. Det har først og fremst å gjøre med kompetanse – både i metodikken og når det gjelder kunnskap om arbeidsliv-/marked.

Det er mye som tyder på av NAV-veilederne er blitt bedre på dette fra 2010 til 2011. Det gjenstår likevel en del. En del veiledere er usikre på hvordan de skal inkludere arbeidsliv i vurderingene. Andre mener at de ikke har kompetanse til det. Veiledere som har vært på kurs/samlinger relativt nylig opplever at de har fått noen vekkere, og ser at de tidligere har misforstått hvordan det skal gjøres. Vi mener at dette er et tema som er godt egnet for kurs/samlinger i regi av fylkene.

Det er også grunn til å se på hvordan organiseringen av kontorene kan bidra til å få mer ”marked”/arbeidsretting inn i oppfølgingsarbeidet.

Kvalitet i arbeidsevnedokumentet

Kvaliteten i dokumentet handler blant annet om de forholdene som er nevnt over: Reflekterer det brukerens innspill? Legger det vekt på brukerens ressurser? Blir arbeidsliv/arbeidsmarked inkludert på en relevant måte? Videre handler det om at framstillingen har en god form, at man skiller mellom fakta og vurderinger, oppgir kilder for informasjon, samt trekker en konklusjon som bygger på de dokumenterte faktaene/vurderingene alene.

Ifølge både veiledere selv, ledere, besluttere som ser mange vurderinger, og informanter fra fylkeskontorene, er det svært varierende kvalitet på vurderingene. Å skrive gode arbeidsevnevurderinger er ganske enkelt noe som må læres, og kollega-veiledning er ikke den

rette måten, hvis kollegaen ikke selv har noen god praksis. Gode eksempler og enkle retningslinjer kan være til hjelp.

Variasjoner

Det er store variasjoner i alle de forholdene vi har beskrevet over – mellom kontorer, mellom avdelinger/team internt i et kontor, og mellom veiledere i samme team. Praksis er svært lite enhetlig. Det er noen få systematiske variasjoner. For det første gjør veiledere en grundigere jobb dersom brukeren er KVP-søker. Det blir gitt mer informasjon om egenvurderingen, mer bistand og samtaler om utfyllingen, og flere forhold blir vurdert (individ- og omgivelses-forhold). Det er ikke overraskende, siden de aktuelle brukerne har komplekse problemer og stort bistandsbehov. Det er trolig ikke hensiktsmessig at alle arbeidsevnevurderinger skal være like grundige.

For det andre ser det ut som NAV-kontorets størrelse har betydning: Ved mindre kontorer har man tettere kontakt og mer dialog med brukerne enn ved større kontorer. Det har trolig sammenheng med at de har noe mindre tidspress enn de store kontorene. På den annen side kan man tenke seg at de har større kompetanseutfordringer enn de største kontorene – slik at kvaliteten på selve arbeidsevnedokumentet ikke nødvendigvis blir bedre. Dette har vi ikke noe grunnlag for å si noe om.

De aller fleste variasjonene vi ser er imidlertid mer eller mindre vilkårlige.

Anbefalinger

Når arbeidsevnevurderinger gjennomføres på en god måte, er det mye som tyder på at det har positive effekter, slik at flere brukere kan komme i arbeid eller aktivitet ved at de får riktigere oppfølging og selv medvirker. Det krever imidlertid at kvaliteten bedres. Dersom metoden også skal bidra til at brukere får lik behandling/rettsikkerhet, må praksis dessuten bli langt mer ensartet.

Vi anbefaler at både Arbeids- og velferdsdirektoratet og NAV fylkene legger stor vekt på kvalitetsforbedringer framover. En del fylker jobber allerede aktivt med dette. I dialogkonferansen med deltakelse fra fylkene, ble det imidlertid etterlyst flere avklaringer fra sentralt hold. Det ble dessuten påpekt et behov for å se de ulike prosessene i NAV i sammenheng – for fylkene kan det synes som om man driver utviklingsarbeid innenfor sentrale oppgaver i NAV, som ikke koples sammen med metodikken for arbeidsevnevurderinger.

Det kan være en motsetning (i alle fall på kort sikt) mellom økt kvalitet og begrensede ressurser i NAV. Kvalitetsarbeid bør derfor konsentrere seg om å øke kvaliteten uten at det krever mer ressurser. Det er mulig på flere områder. Å snakke med brukerne krever imidlertid tid. I dagens situasjon kan det reises spørsmål om det er realistisk at veilederne skal ha en samtale med alle brukerne som får en arbeidsevnevurdering.

Som grunnlag for kommunikasjonen ut i etaten bør man gå gjennom metodebeskrivelsene for arbeidsevnevurderinger. Selv om det er understreket at metoden er fleksibel, synes metodebeskrivelsene å ta utgangspunkt i en situasjonen ved et gjennomsnittskontor, for noen hovedtyper brukere med typiske ”løp”. Intervjuene viser at mange tilfeller ikke oppleves som ”typiske”. Det kan derfor være hensiktsmessig å utarbeide eksempler på hvordan man kan ha en god prosess og skrive en god vurdering i høyst ulike og utypiske tilfeller. Slike eksempler må utarbeides i samarbeid mellom de ulike nivåene i etaten.

For å tydeliggjøre kvalitetskriteriene for arbeidsevnevurderinger bør det dessuten understrekes noen *få* enkle kjøreregler. Dette bør være regler som er gyldige i alle tilfeller, det må med andre ord sjekkes ut at de faktisk kan fungere i praksis.

På bakgrunn av de svakhetene vi har funnet kan eksempler på slike kjøreregler være:

- Alltid dialog med brukeren i forbindelse med en arbeidsevnevurdering
- Alltid beskrive ressurser innenfor et tema der det beskrives begrensninger

- Forhold i arbeidsliv/arbeidsmarked skal inn
- Skrive til og ikke om brukeren
- Ikke bygge konklusjonen på fakta/vurderinger som ikke er dokumentert i ressursprofilen