



## Eftirfylgni: *Atvinnutengd starfsendurhæfing*

Júní 2015

# Efnisyfirlit

Niðurstöður og ábendingar .....	3
Viðbrögð við ábendingum .....	6
1 Inngangur.....	10
2 Atvinnutengd starfsendurhæfing .....	11
2.1 Útdráttur úr skýrslu Ríkisendurskoðunar frá 2012 .....	11
2.2 Viðbrögð við ábendingum og mat á þeim.....	13
2.2.1 Ábendingar til velferðarráðuneytis.....	13

# Niðurstöður og ábendingar

Í skýrslunni *Atvinnutengd starfsendurhæfing* (desember 2012) gerði Ríkisendurskoðun grein fyrir niðurstöðu úttektar sinnar á tilteknum þáttum sem vörðuðu örorkulífeyri og atvinnuþátttöku fólks með skerta starfsgetu. Kannað var hvaða ávinningur fælist í að efla atvinnutengda starfsendurhæfingu þess hóps, hvernig velferðarráðuneyti hefði stuðlað að slíku og hvað þyrfti að bæta í því sambandi.

Eftirfylgni vegna úttektar frá árinu 2012

Í skýrslunni kom fram að örorka hefði verið metin samkvæmt örorkumatsstaðli frá árinu 1999. Þar væri litið til vangetu einstaklinga til starfa en ekki starfsgetu þeirra þótt iðulega hefði verið bent á kosti starfsgetumats þar sem færni einstaklinga væri metin heildrænt. Atvinnutengd starfsendurhæfing væri sérhæft, einstaklingsbundið úrræði fyrir fólk með skerta starfsgetu vegna veikinda eða slysa sem stuðlaði bæði að betri andlegri og líkamlegri líðan þess og að endurkomu þess til vinnu að fullu eða að hluta til. Slíkt úrræði gæti t.d. falið í sér sjúkrapjálfun, iðjuþjálfun eða viðtalsmeðferð. Atvinnutengd starfsendurhæfing leiddi þar með til lægra nýgengis örorku og aukinnar virkni einstaklinga í samfélaginu. Hún hefði því mikinn fjárhagslegan ávinning í för með sér. Því fyrr sem hún hæfist í veikinda- eða slysaferli fólks þeim mun meiri líkur væru á varanlegum árangri, því að vinnusamband starfsmanna og vinnuveitenda héldist og að einstaklingar einangruðust ekki. Ríkisendurskoðun beindi fjórum ábendingum til velferðarráðuneytis í skýrslunni.

Atvinnutengd starfsendurhæfing skilar fjárhagslegum ávinningi

Í fyrsta lagi benti Ríkisendurskoðun á mikilvægi þess að velferðarráðuneyti setti heildstæða stefnu vegna einstaklinga með skerta starfsgetu. Sú stefna þyrfti einnig að ná til þeirra sem lög nr. 60/2012 um atvinnutengda starfsendurhæfingu tækju ekki til, þ.e. þeirra sem ekki hefðu greitt iðgjald í starfsendurhæfingarsjóð eða ættu líklega ekki afturkvæmt á vinnumarkað. Þar þyrftu m.a. að koma fram skýr markmið, aðgerðaáætlun og mælikvarðar á árangur. Í viðbrögðum velferðarráðuneytis við ábendingunni árið 2012 kom fram að unnið hefði verið að skipulagi heildstæðrar þjónustu fyrir einstaklinga sem hefðu skerta starfsgetu en gætu ekki nýtt þá þjónustu sem kveðið væri á um í lögum um atvinnutengda starfsendurhæfingu. Ráðuneytið taldi hana tryggða innan þjónustukerfa þess og lagði áherslu á að þau ynnu vel saman til að stuðla að gæðum þjónustunnar.

Setja þyrfti heildstæða stefnu vegna fólks með skerta starfsgetu

Ríkisendurskoðun leitaði svara við því hvort og þá hvernig velferðarráðuneyti hefði brugðist við ábendingunni í lok árs 2014. Ráðuneytið vísaði til eldra svars og tók fram að enn væri lögð áhersla á samvinnu þjónustukerfanna. Fram kom að ráðuneytið hefði skilgreint þjónustuúrræðin sem það fjármagnaði, þ.e. hvort þau teldust atvinnutengd starfsendurhæfing eða féllu undir lög um vinnumarkaðsaðgerðir. Ríkisendurskoðun ítrekar ábendinguna þar sem ráðuneytið hefur ekki sett sér heildstæða stefnu um mál-efnið með skýrum markmiðum, aðgerðaáætlun og mælikvörðum á árangur og hvetur það til þess að bæta úr því.

Ábending ítrekuð

### Stuðla þyrfti að aukinni ábyrgð vinnuveitenda

Í skýrslunni benti Ríkisendurskoðun í öðru lagi á að velferðarráðuneyti þyrfti að stuðla að aukinni ábyrgð vinnuveitenda á að koma til móts við þarfir einstaklinga með skerta starfsgetu. Ekki nægði að tryggja þeim rétt til starfsendurhæfingar heldur þyrfti líka að gera þeim kleift að snúa aftur á vinnumarkað með því að auka stuðning við þá. Kanna þyrfti hvort lagasetning væri nauðsynleg í því sambandi. Í viðbrögðum velferðarráðuneytis árið 2012 var tekið undir ábendinguna. Jafnframt var vakin athygli á þróunarverkefninu *Virkur vinnumarkaður* sem VIRK – Starfsendurhæfingarsjóður stóð að í samvinnu við atvinnurekendur um forvarnir gegn brottfalli af vinnumarkaði.

### Ábending ekki ítrekuð

Í árslok 2014 óskaði Ríkisendurskoðun eftir upplýsingum um hvort og þá hvernig velferðarráðuneyti hefði brugðist við ábendingunni frá árinu 2012. Ráðuneytið tók fram að Vinnuálastofnun og VIRK – Starfsendurhæfingarsjóður hefðu hvatt vinnuveitendur til að ráða fólk með skerta starfsgetu til starfa og komið í því skyni á fót verkefninu *Virkjum hæfileikana – alla hæfileikana*. Ríkisendurskoðun ítrekar ekki ábendinguna að svo stöddu. Stofnunin hvetur velferðarráðuneyti þó til að huga að því hvernig styðja megi enn frekar við atvinnumarkaðinn í þessum efnunum og hvort lagasetning sé nauðsynleg í þeim tilgangi.

### Auka þyrfti samfellu í endurhæfingarferlinu

Í þriðju ábendingunni benti Ríkisendurskoðun á að auka þyrfti samfellu í endurhæfingarferlinu. Mikilvægt væri að starfsendurhæfing hæfist fyrir en verið hefði og að eftir hana tæki við ferli sem gæfi einstaklingum aukna möguleika á vinnumarkaði til að viðhalda fengnum bata. Í viðbrögðum velferðarráðuneytis árið 2012 var tekið undir ábendinguna. Unnið hefði verið að því að skipuleggja heildstætt þjónustukerfi og væri starfsendurhæfingarsjóðum m.a. ætlað að auka samhæfingu þjónustukerfanna sem eiga að nýtast þeim sem stefna aftur á vinnumarkað.

### Ábending ekki ítrekuð

Í árslok 2014 leitaði Ríkisendurskoðun upplýsinga um hvort og þá hvernig velferðarráðuneyti hefði brugðist við ábendingunni. Í svari sínu vísaði það í eldra svar sitt. Jafnframt kom fram að leitast hefði verið við að skilgreina betur ábyrgðarsvið einstakra þjónustukerfa, þar á meðal starfsendurhæfingarsjóða. Þeim væri m.a. ætlað að auka samhæfingu þeirra þjónustuaðila sem aðstoða þá sem stefna á endurkomu á vinnumarkað. Ríkisendurskoðun telur ekki þörf á að ítreka ábendingu sína að svo stöddu.

### Semja þyrfti um kaup á atvinnutengdri starfsendurhæfingu

Að lokum benti Ríkisendurskoðun á að velferðarráðuneyti þyrfti að semja við VIRK – Starfsendurhæfingarsjóð um kaup á atvinnutengdri starfsendurhæfingarsjóðunni fyrir þá sem ekki væru tryggðir samkvæmt lögum um atvinnutengda starfsendurhæfingu þar sem þeir stæðu utan vinnumarkaðar. Jafnframt þyrfti að setja skýrar reglur um eftirlit ráðuneytisins með þjónustu sjóðsins. Í viðbrögðum ráðuneytisins árið 2012 kom fram að þegar væri hafin vinna við að setja fram gæðakröfur um þjónustu starfsendurhæfingarsjóða en þær væru nauðsynlegar til að sinna mætti virku eftirliti með starfsemi þeirra.

### Setja þarf reglur um eftirlit ráðuneytisins

Í árslok 2014 leitaði Ríkisendurskoðun upplýsinga um hvort og þá hvernig velferðarráðuneyti hefði brugðist við ábendingunni. Fram kom að fjármála- og efnahagsráðherra og félags- og húsnæðismálaráðherra gerðu samkomulag við VIRK – Starfsendurhæfingarsjóð í mars 2015 um fyrirhuguð framlög ríkissjóðs til starfsendurhæfingarsjóða árin 2015–17. Það eigi að tryggja öllum þeim sem atvinnutengd starfsendurhæfing getur

gagnast til að verða virkir á vinnumarkaði slíka þjónustu. Það fól þó ekki í sér reglur um eftirlit ráðuneytisins með kaupum starfsendurhæfingarsjóða á þjónustu starfsendurhæfingarstöðva eða annarra meðferðaraðila. Ríkisendurskoðun ítrekar því ábendingu sína vegna eftirlitsins og hvetur velferðarráðuneyti til að setja sem fyrst reglur um það.

## Ítrekaðar ábendingar til velferðarráðuneytis

### 1. Setja þarf heildstæða stefnu vegna einstaklinga með skerta starfsgetu

Ríkisendurskoðun hvetur velferðarráðuneyti til að marka sem fyrst heildstæða stefnu um málefni einstaklinga með skerta starfsgetu, einnig þeirra sem lög um atvinnutengda starfsendurhæfingu taka ekki til. Þar komi m.a. fram skýr markmið, aðgerðaáætlun og mælikvarðar á árangur. Þar sé einnig skilgreind samfélagsleg ábyrgð þeirra sem að starfsendurhæfingu og atvinnumálum koma sem og ábyrgð á því að hrinda einstökum þáttum stefnunnar í framkvæmd. Við þessa stefnumörkun er eðlilegt að stjórnvöld taki m.a. mið af tillögum þeirra nefnda sem þau hafa skipað á undanförunum árum.

### 2. Setja þarf skýrar reglur um eftirlit velferðarráðuneytis

Ríkisendurskoðun hvetur velferðarráðuneyti til að móta skýrar reglur um eftirlit sitt með kaupum VIRK – Starfsendurhæfingarsjóðs á þjónustu starfsendurhæfingarstöðva. Jafnframt verði tryggt að þjónustan standist gæðakröfur, skilgreint hvað felist í einstökum þjónustuþáttum og gætt að jafnræði meðal seljenda þjónustunnar.

# Viðbrögð við ábendingum

## Viðbrögð velferðarráðuneytis

### 1. Setja þarf heildstæða stefnu vegna einstaklinga með skerta starfsgetu

„Félags- og húsnæðismálaráðherra skipaði 5. september 2014 nefnd um mótun tillögu að vinnumarkaðsstefnu og skipulagi vinnumarkaðsmála. Megintilgangur vinnunnar við mótun stefnunnar er að stuðla að velferð þeirra sem eru þátttakendur á vinnumarkaði sem og að tryggja virka þátttöku sem flestra í því skyni að auka samkeppnishæfni Íslands. Var jafnframt hlutverk nefndarinnar að kanna þörf fyrir sértækar vinnumarkaðsaðgerðir til að skapa störf í samræmi við menntun og skoðaðir möguleikar á aðgerðum til að laða sérhæft starfsfólk til starfa á innlendum vinnumarkaði. Í nefndinni sátu fulltrúar samtaka aðila vinnumarkaðarins, hagsmunasamtaka öryrkja og fatlaðs fólks og allra þingflokka stjórnmaflokka sem eiga sæti á Alþingi. Nefndin skilaði tillögu sinni að vinnumarkaðsstefnu og skipulagi vinnumarkaðsmála á Íslandi til ráðherra með bréfi, dags. 1. júní sl.

Í tillögunni er lögð áhersla á að viðhalda háu atvinnustigi á innlendum vinnumarkaði, þar með talið þeirra sem standa höllum fæti á vinnumarkaði, svo sem fólks með skerta starfsgetu og erlendra ríkisborgara. Atvinnulífið þurfi að vera reiðubúið að taka tillit til ólíkra þarfa starfsmanna sinna á mismunandi æviskeiðum þeirra á sama tíma og opinber stuðningur þarf að vera nægur þannig að einstaklingar geti haldið áfram þátttöku á vinnumarkaði þrátt fyrir áföll eða álag í tengslum við starf eða einkalíf. Mikilvægt er að allir hafi sömu tækifæri til þátttöku á vinnumarkaði.

Sérstakur kafli er um atvinnuþátttöku fólks með skerta starfsgetu en þar kemur fram áhersla á að vinnumarkaðurinn sé reiðubúinn að veita einstaklingum með skerta starfsgetu tækifæri til að starfa á innlendum vinnumarkaði. Mikilvægt sé að greina þær hindranir sem standi í vegi fyrir því að einstaklingar með skerta starfsgetu geti verið þátttakendur á vinnumarkaði. Lagt er til að gerð verði rannsókn á því hvernig fyrirtæki og stofnanir, bæði á almennum vinnumarkaði og hjá hinu opinbera, mæti ólíkum þörfum fólks með skerta starfsgetu og greindar verði þær hindranir sem standi í vegi fyrir því að einstaklingar með skerta starfsgetu geti verið þátttakendur á vinnumarkaði.

Enn fremur er lagt til verkefni sem ætlað er að efla aðgerðir í því skyni að auka ráðgjöf og fræðslu á vinnumarkaði til að efla atvinnuþátttöku einstaklinga með skerta starfsgetu. Vinnumarkaðurinn verði að hafa ákveðinn sveigjanleika og vilja til að haga störfum með þeim hætti að tillit sé tekið til starfsmanna eftir aðstæðum hverju sinni en oft byggjast viðhorf ófatlaðs fólks á vanþekkingu á aðstæðum þeirra sem hafa skerta starfsgetu. Skýr stefna í starfsmannamálum þar sem gert er ráð fyrir að í starfsmannahópnum séu fyrir hendi mismunandi aðstæður og þarfir einstakra starfsmanna er á ábyrgð hvers vinnuveitanda. Mikilvægt er því að vinnuveitendur séu reiðubúnir til að aðlaga vinnustaði og vinnuaðstæður að þörfum fólks með

skerta starfsgetu þannig að það geti haldið störfum sínum eða eftir atvikum snúið aftur til fyrri starfa eftir áföll í lífinu.

Sérstakur kafli um virkar vinnumarkaðsaðgerðir er í tillögunum að vinnumarkaðsstefnu. Þar kemur fram það meginmarkmið stjórnvalda að virkar vinnumarkaðsaðgerðir sem og atvinnutengd starfsendurhæfing skuli ávallt vera til staðar fyrir þá sem á þurfa að halda hverju sinni til að hefja eða halda áfram þátttöku á vinnumarkaði, að hluta eða að fullu, óháð búsetu. Vinnuálastofnun sér um að aðstoða fólk við atvinnuleit, metur vinnufærni þess og annast skipulag virkra vinnumarkaðsaðgerða á grundvelli laga um vinnumarkaðsaðgerðir. Í því felst meðal annars að leiki vafi á vinnufærni leggi ráðgjafar Vinnuálastofnunar fyrir grunnmat ásamt því að skima fyrir vinnufærni. Þessi þjónusta er ætluð öllum án tillits til fötlunar eða skertrar starfsgetu. Líta ber á hvers konar atvinnu- og hæfingartengda þjónustu sem ætluð er fötluðu fólki sem vinnumarkaðsaðgerðir. Enn fremur er gert ráð fyrir verkefnum þar sem lögð eru til viðmið fyrir fjölda þjónustuþega á hvern ráðgjafa Vinnuálastofnunar miðað við þá þjónustu sem viðkomandi þarf á að halda sem og þróun þjónustu við fatlaða atvinnuleitendur þar sem meðal annars verði haft að leiðarljósi að samþætta þá þjónustu við þjónustu við aðra atvinnuleitendur.

Jafnframt kemur fram í tillögunum að VIRK – starfsendurhæfingarsjóður ses. sjái um gerð einstaklingsbundinna áætlana um atvinnutengda starfsendurhæfingu þar sem fólk fær þjónustu ráðgjafa á þessu sviði og annist skipulag úrræða, aðgerða og verkefna á sviði atvinnutengdrar starfsendurhæfingar á grundvelli laga um atvinnutengda starfsendurhæfingu og starfsemi starfsendurhæfingarsjóða.

Mikilvægt er að framangreind þjónustukerfi starfi mjög náið saman sem og með öðrum kerfum þannig að þjónustan verði í samhengi við aðra þjónustu sem fólk þarf á að halda í hinu daglega lífi og stuðli þar með að samfellu milli þjónustukerfa til að hámarka árangur. Þá er jafnframt þýðingarmikið að framfærsla þeirra sem þjónustunnar njóta ráði ekki hvar þeir fái aðstoð við að verða virkir í samfélaginu heldur ráði þörf þeirra fyrir tiltekna þjónustu því innan hvaða kerfis þjónustan er veitt.

Þá er sérstakur kafli í tillögunni sem fjallar um jafna meðferð á vinnumarkaði. Þar kemur fram að það sé stefna stjórnvalda að þátttakendum á vinnumarkaði sé ekki mismunað, hvorki beint né óbeint, svo sem á grundvelli kyns, fötlunar, skertrar starfsgetu, aldurs, kynþáttar, þjóðernisuppruna, trúar, lífsskoðunar, kynhneigðar, kynvitundar eða annarra þátta. Þó sé stjórnvöldum ljóst að mismunandi meðferð á vinnumarkaði geti verið nauðsynleg í tilteknum tilvikum, svo sem vegna eðlis viðkomandi starfsemi, enda séu færð fyrir henni málefnaleg rök sem helgast af lögmætu markmiði og ekki sé gengið lengra en nauðsynlegt er til að ná umræddu markmiði. Er þar gert ráð fyrir sérstöku verkefni þar sem að atvinnurekendur, stéttarfélag og samtök þeirra á vinnumarkaði vinni markvisst að jafnri meðferð á vinnumarkaði. Einnig er lagt til að félags- og húsnæðismálaráðherra leggi fram á Alþingi frumvarp til laga um jafna meðferð á vinnumarkaði.

Við gerð tillögunnar að vinnumarkaðsstefnu var áhersla lögð á að samþætta málefni fólks með skerta starfsgetu og fatlaðs fólks við málefni annarra á þessu sviði enda markmiðið að sem flestir geti tekið þátt á vinnumarkaði og að í boði sé einstaklings-

bundin og fagleg þjónusta á sviði virkra vinnumarkaðsaðgerða og atvinnutengdrar starfsendurhæfingar. Áfram er lögð áhersla á að öll kerfi vinni vel saman þannig að samfella verði í allri þjónustu sem fólk þarf á að halda í hinu daglega lífi. Meðfylgjandi eru niðurstöður nefndar um mótun tillögu að vinnumarkaðsstefnu og skipulagi vinnumarkaðsmála á Íslandi.“

## 2. Setja þarf skýrar reglur um eftirlit velferðarráðuneytis

„Ráðuneytið vísar til fyrra svars vegna þessarar athugasemdar og ítrekar að með lögum um atvinnutengda starfsendurhæfingu og starfsemi starfsendurhæfingarsjóða, nr. 60/2012, var atvinnutengd starfsendurhæfing færð frá opinberri stjórnýslu yfir til starfsendurhæfingarsjóða sem samtök aðila á vinnumarkaði annast rekstur á. Að mati velferðarráðuneytisins gera lögin því ekki ráð fyrir að starfsendurhæfingarsjóðir verði fyrir hönd ráðuneytisins kaupendur að allri atvinnutengdri starfsendurhæfingu sem ekki teljist læknisfræðileg. Sjóðirnir eru reknir sem sjálfseignastofnanir sem standa utan hins opinbera kerfis og eru sjálfstæðir samningsaðilar sem slíkir. Gert er ráð fyrir að starfsendurhæfingarsjóðir annast atvinnutengda starfsendurhæfingu, m.a. með því að fjármagna viðeigandi úrræði, aðgerðir og verkefni á sviði atvinnutengdrar starfsendurhæfingar fyrir þá sem eru tryggðir og hafa þörf fyrir atvinnutengda starfsendurhæfingu samkvæmt einstaklingsbundnum áætlunum eftir því sem við á hverju sinni, sbr. c-lið 1. mgr. 10. gr. laganna.

Að því er varðar eftirlit með starfsendurhæfingarsjóðum er í 23. gr. sömu laga gert ráð fyrir að ráðherra hafi eftirlit með að starfsemi starfsendurhæfingarsjóða sé í samræmi við ákvæði laganna, samþykktir (skipulagsskrár) starfsendurhæfingarsjóða og samninga skv. 9. gr. laganna. Jafnframt er mælt fyrir um að ráðherra sé heimilt að krefja starfsendurhæfingarsjóði um upplýsingar og gögn sem hann telur nauðsynleg til að sinna eftirlitshlutverki sínu og er þeim skylt að verða við slíkri kröfu. Þá er mælt fyrir um að telji ráðherra að starfsendurhæfingarsjóður uppfylli ekki kröfur samkvæmt lögnum, samþykktum (skipulagsskrá) sjóðsins eða samningi skv. 9. gr. laganna eða starfsemi hans sé að öðru leyti óeðlileg, óheilbrigð eða ótraust skuli hann beina tilmælum um úrbætur til sjóðsins.

Lögin gera enn fremur ráð fyrir að gerður sé sérstakur samningur milli starfsendurhæfingarsjóða og velferðarráðuneytisins um þjónustu við þá sem ekki eru tryggðir skv. 1. og 2. tölul. 1. mgr. 8. gr. laganna, sbr. 9. gr. laganna. Er slíkur samningur eitt af skilyrðum þess að félags- og húsnæðismálaráðherra veiti starfsendurhæfingarsjóði viðurkenningu skv. 2. mgr. 13. gr. laganna. Eins og kom fram í bréfi ráðuneytisins, dags. 27. janúar 2015, hafði ekki fengist fjárheimild á fjárlögum til að reiða framlag ríkissjóðs af hendi til starfsendurhæfingarsjóða eins og lögin kveða á um. Samkomulag náðist hins vegar í mars 2015 milli stjórnvalda og þeirra samtaka aðila vinnumarkaðsins sem standa að rekstri VIRK Starfsendurhæfingarsjóðs um framlög stjórnvalda til starfsendurhæfingarsjóða. Enn fremur hefur verið komið á reglulegu samráði milli VIRK starfsendurhæfingarsjóðs og ráðuneytisins til að fara yfir starfsemina en einnig stendur til að ganga formlega frá samningi við VIRK starfsendurhæfingarsjóð á grundvelli 9. gr. laga um atvinnutengda starfsendurhæfingu og starfsemi starfsendurhæfingarsjóða ásamt kröfulýsingu. Í lokadrögum að kröfulýsingu er liggja fyrir er kafla um eftirlit með starfsemi starfsendurhæfingarsjóða þar sem fram kemur að eftirlit með



starfsemi starfsendurhæfingarsjóða skiptist í annars vegar eftirlit ráðherra með því að kröfurnar séu uppfylltar sem og hins vegar endurskoðun Ríkisendurskoðunar á framkvæmd og fjármálum starfsendurhæfingarsjóðs en lögin gera ráð fyrir að endurskoðun hjá starfsendurhæfingarsjóði skuli gerð af löggiltum endurskoðanda í samráði við ríkisendurskoðanda. Nánar er fjallað um eftirlit ráðherra í kaflanum. Miðað er við að eftirlitið felist í því að gengið sé kerfisbundið úr skugga um að kröfur í lögum um atvinnutengda starfsendurhæfingu og starfsemi starfsendurhæfingarsjóða, samþykktum (skipulagsskrá) hlutaðeigandi sjóðs og þjónustusamningi (þ.m.t. kröfulýsingarinnar) séu uppfylltar. Framkvæmd eftirlitsins verði í formi vettvangsúttekta sem geta verið annars vegar fyrirfram áætlaðar og tilkynntar starfsendurhæfingarsjóði og hins vegar fyrirvaralausar, ef ráðherra fær vísbendingar um að lög séu brotin eða kröfur séu ekki uppfylltar. Það er ráðherra að ákveða hvaða úttektir ráðist er í og hvaða kröfur eru skoðaðar í hverri úttekt en honum er heimilt að fela úttektarmönnum að sjá um framkvæmd úttektanna, að hluta eða öllu leyti. Geta úttektirnar einnig náð til starfsemi þeirra aðila sem starfsendurhæfingarsjóður gerir samninga við um þjónustu. Ráðuneytið er reiðubúið að senda afrit af kröfulýsingunni til ríkisendurskoðunar þegar gengið hefur verið frá samningum milli aðila.

Þess ber jafnframt að geta að samkvæmt ákvæði til bráðabirgða II við lögin um atvinnutengda starfsendurhæfingu og starfsemi starfsendurhæfingarsjóða skal félags- og húsnæðismálaráðherra skipa fyrir árslok 2015 óháða nefnd sérfræðinga sem ætlað er að gera heildarúttekt á þjónustu starfsendurhæfingarsjóða samkvæmt lögunum. Nefndin skal skipuð þremur til fimm nefndarmönnum og þar af einum trygginga- stærðfræðingi. Gera lögin ráð fyrir að nefndin skili skýrslu til ráðherra eigi síðar en 31. desember 2016. Enn fremur er kveðið nánar á um hlutverk nefndarinnar í ákvæðinu en þar kemur fram að nefndinni skuli falið að leggja mat á það hvort framlögum skv. 5.–7. gr. laganna hafi verið ráðstafað með sem skilvirkustum hætti í þágu þeirra markmiða sem stefnt er að með lögunum sem og hvort þjónusta starfsendurhæfingarsjóða hafi haft mælanleg áhrif á örorkubyrði lífeyrissjóða og almannatrygginga og nýgengi örorku á starfstíma starfsendurhæfingarsjóða. Er því gert ráð fyrir að nefndin verði skipuð fyrir loka þessa árs.“

# 1 Inngangur

Ríkisendurskoðun er sjálfstæð eftirlitsstofnun Alþingis

Ríkisendurskoðun er sjálfstæð eftirlitsstofnun Alþingis og sækir heimild sína til stjórn-sýsluendurskoðunar í 9. gr. laga nr. 86/1997 um Ríkisendurskoðun. Slík endurskoðun felst í því að kanna meðferð og nýtingu á almannafé, hvort hagkvæmni og skilvirkni sé gætt í rekstri ríkisstofnana og hvort gildandi lagafyrirmælum sé framfylgt í því sambandi. Ríkisendurskoðun gerir hlutaðeigandi stjórnvöldum grein fyrir niðurstöðum sínum, vekur athygli á því sem hún telur að hafi farið úrskeiðis í rekstri og bendir á hvað athuga þurfi með tilliti til úrbóta.

Í samræmi við staðal Alþjóðasamtaka ríkisendurskoðana (INTOSAI) um stjórn-sýsluendurskoðun (ISSAI 3000) fylgir Ríkisendurskoðun hverri úttekt sinni eftir með sjálfstæðri athugun á því hvort og þá hvernig brugðist hafi verið við ábendingum hennar. Í því sambandi leggur stofnunin megináherslu á að kanna hvort þeir annmarkar eða veikleikar sem hún vakti athygli á séu enn fyrir hendi. Slík eftirfylgni fer alla jafna fram um það bil þremur árum eftir útgáfu skýrslu.

Eftirfylgni úttektar um atvinnutengda starfsendurhæfingu

Í þessari úttekt fylgir Ríkisendurskoðun eftir skýrslunni *Atvinnutengd starfsendurhæfing* (desember 2012). Leitast var við að meta hvort og þá með hvaða hætti velferðarráðuneyti hefur brugðist við þeim fjórum ábendingum sem beint var til þess.

Við mat á því hvort ábendingar Ríkisendurskoðunar hefðu leitt til æskilegra umbóta var aflað upplýsinga frá velferðarráðuneyti og Vinnumálastofnun. Þessir aðilar ásamt VIRK – Starfsendurhæfingarsjóði fengu drög að þessari skýrslu til umsagnar. Sérstaklega var óskað eftir viðbrögðum ráðuneytisins við þeim ítrekuðu ábendingum sem til þess er beint. Þau eru birt í kaflanum „Viðbrögð við ábendingum“ hér að framan.

Ríkisendurskoðun þakkar þeim sem veittu upplýsingar og aðstoð við úttektina.

## 2 Atvinnutengd starfsendurhæfing

### 2.1 Útdráttur úr skýrslu Ríkisendurskoðunar frá 2012

Í skýrslunni [Atvinnutengd starfsendurhæfing](#) (desember 2012) gerði Ríkisendurskoðun grein fyrir niðurstöðum úttektar sinnar á tilteknum þáttum sem vörðuðu örorkulífeyri og atvinnuþátttöku fólks með skerta starfsgetu. Kannað var hvaða ávinningur fælist í að efla atvinnutengda starfsendurhæfingu fyrir þennan hóp, hvernig velferðarráðuneyti hefði stuðlað að slíku og hvað þyrfti að bæta í þessum málum.

Úttekt á ávinningi atvinnutengdrar starfsendurhæfingar

Fram kom að örorkulífeyrisþegum hefði fjölgað þegar farið var að meta örorku eftir sérstökum örorkumatsstaðli árið 1999. Samkvæmt honum væri litið á örorku sem afleiðingu líkamlegrar eða andlegrar fötlunar. Áhersla væri því ekki lögð á starfsgetu fólks heldur á vangetu þess til starfa. Rúmlega 15.000 einstaklingar hefðu fengið greiddan örorkulífeyri í árslok 2011, þ.e. 4,8% af heildaríbúafjölda landsins miðað við 4,3% árið 2007. Þá hefðu um 1.100 manns fengið greiddan endurhæfingarlífeyri árið 2011, þ.e. 0,4% af heildaríbúafjölda miðað við 0,3% árið 2007. Bótageiðslur vegna hópanna hefðu numið samtals um 31 ma.kr. árið 2011. Þar af hefðu bætur til endurhæfingarlífeyrisþega numið um 2,3 ma.kr. Endurhæfingarlífeyrisþegum hefði fjölgað hlutfallslega meira en örorkulífeyrisþegum og auknum fjármunum verið beint til þeirra.

Áhersla lögð á vangetu til starfa en ekki starfsgetu

Í skýrslunni var bent á að iðulega hefði verið vakin athygli á kostum starfsgetumats þar sem færni einstaklinga væri metin heildrænt út frá líkamlegum, andlegum og félagslegum forsendum. Ríkisendurskoðun hvatti til þess að þetta yrði haft í huga við endurskoðun laga nr. 100/2007 um almannatryggingar. Stofnunin taldi að með lögleiðingu starfsgetumats ykjast líkur á viðeigandi starfsendurhæfingu, matið sjálft yrði samræmt á landsvísu og réttur einstaklinga til vinnu við hæfi yrði staðfestur.

Mikilvægt að lögleiða starfsgetumat

Fram kom að skilgreining atvinnutengdrar starfsendurhæfingar væri afmarkaðri en endurhæfingar almennt, þ.e. hún væri sérhæft úrræði fyrir fólk með skerta starfsgetu sem stuðlaði að endurkomu þess til vinnu að fullu eða að hluta til. Þar væri unnið með styrkleika fólks samhliða því að dregið væri úr áhrifum hindrana sem skerða starfsgetu. Rannsóknir hefðu líka undantekningarlítið bent til að atvinnutengd starfsendurhæfing skilaði sér í aukinni færni og betri líkamlegri og andlegri líðan einstaklinga. Jafnframt hefði hún dregið úr nýgengi örorku og stuðlað að því að einstaklingar yrðu virkir þátttakendur í samfélaginu og skiluðu sem slíkir sköttum og skyldum öllum til hagsbóta. Starfsendurhæfing hefði þar með fjárhagslegan ávinning í för með sér bæði fyrir ríkissjóð og lífeyrissjóði. Því væri eftirsóknarvert að hún yrði hluti af endurhæfingarferli einstaklinga sem þeim bæri að taka þátt í ef þeir sæktust eftir bótum úr opinberu kerfi, t.d. endurhæfingar- eða örorkulífeyri. Í ljós hefði komið að því fyrr sem starfsendurhæfing hæfist í veikinda- eða slysaferlinu því meiri væri ávinningurinn. Þá væri varanlegur árangur líklegri, auknar líkur á að vinnusamband við vinnuveitendur héldist og minni líkur á félagslegri einangrun.

Starfsendurhæfing mikilvægur þáttur endurhæfingar

**Auðvelda þyrfti færniskertum einstaklingum endurkomu á vinnumarkað**

Ríkisendurskoðun benti þó á að vinnumarkaðurinn þyrfti að geta tekið við fólki eftir að endurhæfingu lyki, líka þeim sem byggju enn við skerta starfsgetu. Reynslan hefði sýnt að þessi hópur ætti oft erfitt uppdráttar. Því þyrfti að auka stuðning við hann, efla samvinnu stjórnvalda og atvinnurekenda og auðvelda færniskertum einstaklingum endurkomu á vinnumarkað. Í þessu sambandi var litið til fyrirkomulags í öðrum löndum, t.d. í Hollandi og Danmörku en þar hefur hugtakið starfsendurhæfing verið innleitt í löggjöfina.

Fram kom að stjórnvöld hefðu stuðlað að ýmsum breytingum til að draga úr líkum á að launafólk hyrfi af vinnumarkaði vegna varanlegrar örorku. Þar voru t.d. nefndar breytingar á 7. gr. laga nr. 99/2007 um félagslega aðstoð sem lengdu tímann sem einstaklingar ættu rétt á endurhæfingarlífeyri vegna veikinda eða slysa og efldu eftirlitshlutverk Tryggingastofnunar með endurhæfingaráætlunum. Árið 2008 hefðu stjórnvöld einnig tekið þátt í stofnun VIRK – Starfsendurhæfingarsjóðs, sem er eini starfandi starfsendurhæfingarsjóðurinn, og fest hann í sessi með lögum nr. 60/2012 um atvinnutengda starfsendurhæfingu og starfsemi starfsendurhæfingarsjóða.

**Óljóst ákvæði um samvinnu starfsendurhæfingarsjóða við stofnanir ríkis og sveitarfélaga**

Samkvæmt þeim lögum skyldi ríkissjóður ásamt atvinnurekendum og lífeyrissjóðum greiða kostnað við atvinnutengda starfsendurhæfingu. Ekki lágu fyrir áætlanir um þann kostnað við samþykkt laganna en árlegt 1,2 ma.kr. framlag ríkissjóðs skyldi endurskoðað árið 2014. Óvíst var hvort eða að hve miklu leyti aukin starfsendurhæfing hefði áhrif á kostnað ríkisins vegna endurhæfingar- eða örorkulífeyris. Lögin kváðu einnig á um nána samvinnu starfsendurhæfingarsjóða og stofnana ríkis og sveitarfélaga í heildstæðu kerfi endurhæfingar. Ríkisendurskoðun taldi það ákvæði þarfnast frekari skýringar svo að það kæmi að fullu gagni. Hvorki kæmi fram í hvaða formi samvinnan ætti að vera né hver ætti að hafa forgöngu um hana.

**Skilgreina þyrfti rétt þeirra sem uppfylla ekki skilyrði um þjónustu**

Í skýrslunni var bent á að allir ættu rétt á þjónustu starfsendurhæfingarsjóða að uppfylltum tilteknum skilyrðum. Þau væru að viðkomandi hefði orðið fyrir heilsubresti, stefndi að þátttöku á vinnumarkaði, gæti tekið þátt í þjónustunni og að hún væri bæði viðeigandi og líkleg til að skila árangri. Öryrkjabandalag Íslands hefði bent á að sum þessara skilyrða gætu takmarkað aðgengi þess hóps sem þyrfti einna mest á þjónustu að halda en skorti styrk til að undirgangast skuldbindingarnar. Ekki hefðu verið fundin viðunandi endurhæfingarræði fyrir þennan hóp þótt hann gæti fengið margvíslega þjónustu innan þjónustukerfanna. Ríkisendurskoðun taldi að skilgreina þyrfti rétt þessa fólks og lögfesta hann.

**Huga þyrfti að framfærslu þeirra sem fengu ekki vinnu**

Jafnframt kom fram að við setningu laga um atvinnutengda starfsendurhæfingu hefði ekki verið hugað að því hvaðan einstaklingar fengju framfærslulífeyri að lokinni atvinnutengdri endurhæfingu ef enga vinnu væri að fá. Athygli var vakin á því að hluti þessara einstaklinga ætti sér litla eða enga atvinnusögu og því ekki rétt á atvinnuleysisbótum þótt hann væri vinnufær. Ríkisendurskoðun taldi að velferðarráðuneyti þyrfti að ákveða hvað tæki við til að árangur endurhæfingarinnar nýttist sem best.

Áréttað var að lög um atvinnutengda starfsendurhæfingu kvæðu á um að þeir sem hygðust standa að stofnun og rekstri starfsendurhæfingarsjóðs þyrftu að gera samning við velferðarráðuneyti um þjónustu við einstaklinga utan vinnumarkaðar sem kostuð

er með framlagi úr ríkissjóði. Ríkisendurskoðun hvatti ráðuneytið til að gera slíkan samning við VIRK – Starfsendurhæfingarsjóð. Jafnframt hvatti stofnunin það til að setja reglur um eftirlit sitt með kaupum sjóðsins á þjónustu starfsendurhæfingarstöðva eða annarra meðferðaraðila. Slíkar reglur væru nauðsynlegar, m.a. til að tryggja hagkvæmni, jafnræði og gagnsæi við innkaup á þjónustu.

Gera þyrfti samning og setja reglur um eftirlit

## 2.2 Viðbrögð við ábendingum og mat á þeim

Ríkisendurskoðun beindi fjórum ábendingum til velferðarráðuneytis í skýrslu sinni árið 2012. Sú fyrsta laut að því að setja þyrfti heildstæða stefnu um málefni einstaklinga með skerta starfsgetu. Í annarri ábendingunni hvatti Ríkisendurskoðun ráðuneytið til að stuðla að aukinni ábyrgð vinnuveitenda til að koma til móts við þarfir færniskertra starfsmanna. Í þeirri þriðju benti stofnunin á að auka þyrfti samfellu í endurhæfingarferlinu. Að lokum var bent á að gera þyrfti samning við VIRK – Starfsendurhæfingarsjóð og setja skýrar reglur um eftirlit ráðuneytisins með kaupum á þeirri þjónustu sem ríkissjóður greiddi fyrir.

Fjórar ábendingar árið 2012

### 2.2.1 Ábendingar til velferðarráðuneytis

#### 1. Setja þarf heildstæða stefnu vegna einstaklinga með skerta starfsgetu

Í skýrslunni *Atvinnutengd starfsendurhæfing* hvatti Ríkisendurskoðun velferðarráðuneyti til að setja heildstæða stefnu vegna einstaklinga með skerta starfsgetu. Þar þyrftu m.a. að koma fram skýr markmið, aðgerðaáætlun og mælikvarðar á árangur. Einnig þyrfti að skilgreina samfélagslega ábyrgð þeirra sem koma að starfsendurhæfingu og atvinnumálum. Þá taldi Ríkisendurskoðun eðlilegt að stjórnvöld tækju við stefnumótun sína mið af tillögum þeirra nefnda sem þau hefðu skipað.

Setja þyrfti heildstæða stefnu

Í viðbrögðum velferðarráðuneytis við ábendingunni árið 2012 kom fram að unnið væri að skipulagi heildstæðrar þjónustu fyrir þá sem hefðu skerta starfsgetu en gætu ekki nýtt sér þá þjónustu sem væri í boði samkvæmt lögum um atvinnutengda starfsendurhæfingu. Reynt hefði m.a. verið að skilgreina ábyrgðarsvið einstakra þjónustukerfa, þ.e. heilbrigðisþjónustu, félagsþjónustu sveitarfélaga og vinnumarkaðsaðgerðir. Í ljós hefði komið að þjónusta þeirra aðila sem ráðuneytið hafði samið við féll ekki í öllum tilvikum undir skilgreiningu atvinnutengdrar starfsendurhæfingar. Því hefði Embætti landlæknis verið fengið til að skilgreina hvaða hluti starfseminnar gæti ekki talist atvinnutengd starfsendurhæfing og félli þar með ekki undir gildissvið laganna. Fram kom að unnið væri að skilgreiningu þjónustuúrræða sem ráðuneytið hefði fjármagnað. Meðal annars skyldi meta hvort úrræðin ættu heima undir heilbrigðisþjónustu eða hvort þau féllu betur að lögum um vinnumarkaðsaðgerðir.

Unnið að skipulagningu og skilgreiningum

Ráðuneytið tók fram að Vinnumálastofnun hefði umsjón með vinnumarkaðsaðgerðum fyrir fatlað fólk. Enn fremur tók það fram að margir kæmu að endurhæfingu einstaklinga með skerta starfsgetu og að lögð væri áhersla á að þjónustukerfin ynnu vel saman. Mikilvægi góðs samstarfs hefði m.a. verið áréttað í athugasemdum við það frumvarp sem varð að lögum nr. 60/2012 um atvinnutengda starfsendurhæfingu og í lögum nr. 55/2006 um vinnumarkaðsaðgerðir. Ráðuneytið taldi að engin sérlög þyrftu vegna þjónustu við þennan hóp. Einnig var tekið fram að hluti þessa hóps kæmi síðar til með að nýta sér umrædda þjónustu á sviði atvinnutengdrar starfsendurhæfingar eftir að hafa lokið annarri endurhæfingu.

Ráðuneytið taldi ekki þörf á laga-setningu

Áhersla lögð á góða samvinnu þeirra sem koma að endurhæfingu

Í lok árs 2014 leitaði Ríkisendurskoðun upplýsinga um hvort og þá hvernig velferðarráðuneyti hefði brugðist við ábendingunni. Í svari ráðuneytisins frá 27. janúar 2015 kom fram að áhersla væri lögð á að þeir aðilar sem kæmu að endurhæfingu einstaklinga með skerta starfsgetu þyrftu að vinna vel saman. Reynslan sýndi að svo væri. Í því sambandi var vísað til VIRK – Starfsendurhæfingarsjóðs, Vinnumálastofnunar og félagsþjónustu sveitarfélaga. Tölulegar upplýsingar staðfestu þetta, t.d. hefðu sífellt fleiri sem leituðu eftir þjónustu VIRK – Starfsendurhæfingarsjóðs fengið fjárhagsaðstoð innan félagsþjónustu sveitarfélaga.

Atvinnumál fatlaðra samþætt atvinnumálum almennt

Fram kom að velferðarráðuneyti hefði lokið við flokkun þeirra þjónustuúrræða sem það fjármagnaði en teldust ekki atvinnutengd starfsendurhæfing. Niðurstaðan hefði verið að fella þau undir lög um vinnumarkaðsaðgerðir og færa fjárlagaliðinn „08-856 Starfsendurhæfing“ til Vinnumálastofnunar. Jafnframt kom fram að Vinnumálastofnun hefði aukið þjónustu sína á sviði vinnumarkaðsaðgerða við þá sem hvorki teldust tryggðir innan atvinnuleysistryggingakerfisins né á grundvelli laga um atvinnutengda starfsendurhæfingu. Ráðherra hefði lagt áherslu á að atvinnumál fatlaðra yrðu samþætt atvinnumálum allra og að Vinnumálastofnun annaðist framkvæmd þeirra á grundvelli laga um vinnumarkaðsaðgerðir. Þetta hefði verið liður í viðræðum ráðuneytisins og Sambands íslenskra sveitarfélaga um eftirfylgni við yfirfærslu málefna fatlaðra frá ríki til sveitarfélaga sem stóðu yfir í janúar 2015.

Starfsgetumat komi í stað gildandi örorkumats

Velferðarráðuneyti tók fram að innleiðing starfsgetumats og endurskoðun á almannatryggingakerfinu væru hlutar af heildarstefnu málaflokksins. Vinna við það hefði staðið lengi, t.d. hefði skýrsla nefndar á vegum forsætisráðuneytis um endurskoðun örorkumats og eflingu starfsendurhæfingar komið út árið 2007. Fjallað hefði verið um lögleiðingu starfsgetumats í nokkrum nefndum sem hefðu unnið að endurskoðun laga nr. 100/2007 um almannatryggingar. Starfshópur um endurskoðun þeirra hefði verið skipaður árið 2011 og í nóvember 2013 hefði verið skipuð nefnd sem ynni að heildar-endurskoðun laga um almannatryggingar og laga um félagslega aðstoð. Henni væri m.a. ætlað að fjalla um starfsgetumat sem komi í stað gildandi örorkumats.

Ábending um heildstæða stefnu ítrekuð

Ríkisendurskoðun telur að málið stefni í rétta átt. Engu að síður telur stofnunin nauðsynlegt að ítreka ábendingu sína til velferðarráðuneytis og hvetur það til að setja sér skýra og heildstæða stefnu vegna einstaklinga með skerta starfsgetu. Mikilvægt er að slíkri stefnu fylgi aðgerðaáætlun og mælikvarðar á árangur (sbr. einnig *Handbók um opinbera stefnumótun og áætlanagerð*. Stjórnarráð Íslands 2013, bls. 7).

Stuðla þyrfti að aukinni ábyrgð vinnuveitenda

## 2. Stuðla þarf að aukinni ábyrgð vinnuveitenda

Ríkisendurskoðun benti á að stuðla þyrfti að aukinni ábyrgð vinnuveitenda á að koma til móts við þarfir starfsmanna með skerta starfsfærni. Ekki væri nóg að tryggja þessum einstaklingum rétt til atvinnutengdrar starfsendurhæfingar heldur þyrfti líka að gera þeim kleift að snúa aftur út á vinnumarkaðinn þótt starfsgeta þeirra væri skert. Kanna þyrfti hvort lagasetning væri nauðsynleg í því sambandi.

Í viðbrögðum velferðarráðuneytis árið 2012 var tekið undir ábendinguna. Ráðuneytið vísaði í því sambandi í d-lið 1. mgr. 10. gr. laga um atvinnutengda starfsendurhæfingu.

Þar kemur fram að hlutverk starfsendurhæfingarsjóða sé m.a. að veita atvinnurekendum fræðslu og stuðning með það að markmiði að stuðla að endurkomu einstaklinga til starfa þrátt fyrir skerta starfsgetu vegna veikinda eða slysa. Í athugasemdum við frumvarp laganna hafi einnig komið fram að mikilvægt kynni að vera að fyrirtæki og stofnanir hefðu stefnu um vellíðan, fjarvistir og endurkomu starfsmanna til vinnu eftir veikindi og slys. Auk þess þyrftu starfsmenn að fá viðeigandi upplýsingar og stuðning til að tryggja farsæla endurkomu til starfa. Loks kom fram að VIRK – Starfsendurhæfingarsjóður hefði sett af stað þróunarverkefni í samvinnu við atvinnurekendur um forvarnir gegn brottfalli af vinnumarkaði og snemmbæru inngripi í starfsendurhæfingu undir yfirskriftinni *Virkur vinnumarkaður*.

**Starfsendurhæfingarsjóðir skulu veita vinnuveitendum fræðslu og stuðning**

Í lok árs 2014 óskaði Ríkisendurskoðun eftir upplýsingum um hvort og þá hvernig velferðarráðuneyti hefði brugðist við ábendingunni frá árinu 2012. Ráðuneytið vísaði að mestu leyti í eldra svar sitt frá árinu 2012. Þó kom fram að Vinnumálastofnun, VIRK – Starfsendurhæfingarsjóður, Landssamtökin Þroskahjálp og Öryrkjabandalag Íslands hefðu sett af stað verkefnið [Virkjum hæfileikana – alla hæfileikana](#). Með því væru vinnuveitendur hvattir til að ráða fólk með skerta starfsgetu. Þjónusta verkefnisins fælist t.d. í þjálfun starfsmanna á vinnustað ásamt stuðningi og eftirfylgni. Sérstakt [vefsvæði](#) er á heimasíðu Vinnumálastofnunar þar sem fyrirtæki og stofnanir geta skráð laus störf sem henta verkefninu.

**Vinnuveitendur hvattir til að ráða fólk með skerta starfsgetu**

Ríkisendurskoðun telur að málið stefni í rétta átt og ítrekar ekki ábendingu sína að svo stöddu. Stofnunin hvetur velferðarráðuneyti þó til að halda vel utan um verkefnið og leitast við að auka ávinning þess, m.a. með frekari kynningu á því. Einnig hvetur stofnunin ráðuneytið til að kanna hvort lagasetning sé nauðsynleg og minnir í því sambandi á fordæmi Hollendinga og Dana.

**Ábending ekki ítrekuð**

### 3. Auka þarf samfellu í endurhæfingarferlinu

Í þriðju ábendingunni benti Ríkisendurskoðun á nauðsyn þess að atvinnutengd starfsendurhæfing hæfist fyrr en raunin væri. Einnig benti stofnunin á að auka þyrfti samfellu í endurhæfingarferlinu, þ.e. frá læknisfræðilegri og félagslegri endurhæfingu þar til atvinnutengdri starfsendurhæfingu lyki. Mikilvægt væri að við lok hennar tæki við ferli sem gæfi einstaklingum aukna möguleika á vinnumarkaði svo að viðhalda mætti fengnum bata.

**Auka þyrfti samfellu atvinnutengdrar starfsendurhæfingar**

Í viðbrögðum velferðarráðuneytis árið 2012 var tekið undir ábendinguna. Fram kom að unnið væri að skipulagi heildstæðrar þjónustu við fólk sem hefði skerta starfsgetu og væri starfsendurhæfingarsjóðum t.d. ætlað að auka samhæfingu kerfa sem snúa að þeim sem stefna á endurkomu á vinnumarkað.

Þegar Ríkisendurskoðun leitaði í árslok 2014 upplýsinga um hvort og þá hvernig velferðarráðuneyti hefði brugðist við ábendingunni benti ráðuneytið á að leitast hefði verið við að skilgreina betur ábyrgðarsvið einstakra þjónustukerfa, t.d. heilbrigðisþjónustu, félagsþjónustu sveitarfélaga og vinnumarkaðsaðgerða. Hlutverk starfsendurhæfingarsjóða hefði einnig verið skilgreint en þeim væri m.a. ætlað að auka samvinnu þeirra aðila sem aðstoða þá sem stefna á endurkomu á vinnumarkað. Loks kom fram að tiltekin þjónustuúrræði sem ráðuneytið fjármagnar og liggja að mörkum læknis-

**Ábyrgðarsvið og verkaskipting betur skilgreind**

fræðilegrar endurhæfingar og vinnumarkaðsaðgerða hefðu verið felld undir lög um vinnumarkaðsaðgerðir. Vinnuálastofnun hefði verið falið að annast þessi úrræði og gera samninga vegna þeirra.

#### Ábending ekki ítrekuð

Ríkisendurskoðun ítrekar ekki ábendinguna að svo stöddu en hvetur velferðarráðuneyti til að halda áfram því starfi sem unnið hefur verið á undanförunum árum.

#### Gera þyrfti samning við VIRK og setja skýrar reglur um eftirlit

#### 4. Setja þarf skýrar reglur um eftirlit velferðarráðuneytis

Ríkisendurskoðun benti á að velferðarráðuneyti þyrfti að gera samning við VIRK – Starfsendurhæfingarsjóð um kaup á atvinnutengdri starfsendurhæfingu fyrir einstaklinga sem standa utan laga um vinnumarkaðsaðgerðir og ríkissjóður kostar. Einnig þyrfti ráðuneytið að setja skýrar reglur um eftirlit sitt með framkvæmdinni. Þá þyrfti að tryggja að þjónustan stæðist gæðakröfur, skilgreina hvað fælist í einstökum þjónustubáttum og gæta að jafnræði seljenda þjónustunnar.

Í viðbrögðum velferðarráðuneytis árið 2012 kom fram að markmiðið hefði verið að setja fram gæðakröfur um þjónustu starfsendurhæfingarsjóða svo að unnt væri að viðhafa virkt eftirlit með starfsemi þeirra. Þegar væri hafin vinna við það.

#### Samkomulag stjórnvalda við VIRK frá mars 2015

Ríkisendurskoðun sendi fyrirspurn í árslok 2014 um hvort og þá hvernig velferðarráðuneyti hefði brugðist við ábendingunni. Fram kom að ráðuneytið hefði átt í viðræðum við forsvarsmenn VIRK – Starfsendurhæfingarsjóðs um gerð samnings. Hinn 4. mars 2015 gerðu fjármála- og efnahagsráðherra og félags- og húsnæðismálaráðherra svo samkomulag við VIRK – Starfsendurhæfingarsjóð um fyrirhuguð framlög ríkissjóðs til starfsendurhæfingarsjóða fyrir árin 2015–17. Í því kom fram að öllum þeim sem atvinnutengd starfsendurhæfing gæti gagnast yrði tryggð slík þjónusta. Þá hefði verið samstaða um að taka ætti upp starfsgetumat í stað örorkumats. Samkomulagið fól þó ekki í sér reglur um eftirlit ráðuneytisins með kaupum starfsendurhæfingarsjóða á þjónustu starfsendurhæfingarstöðva eða annarra meðferðaraðila.

#### Ábending um eftirlit ítrekuð

Ríkisendurskoðun ítrekar ábendingu sína um eftirlit velferðarráðuneytis með þjónustu VIRK – Starfsendurhæfingarsjóðs og hvetur ráðuneytið til að setja reglur um það sem fyrst. Þá hvetur stofnunin ráðuneytið til að setja fram nauðsynlegar gæðakröfur til að unnt sé að sinna virku eftirliti.





Ríkisendurskoðun - Bríetartúni 7  
Pósthólf 5350 - 125 Reykjavík  
Sími 569-7100  
[postur@rikisend.is](mailto:postur@rikisend.is) - [www.rikisendurskodun.is](http://www.rikisendurskodun.is)