

Kartlegging og evaluering av NAV sin oppfølging av IA- avtalen 2019-2022

Rapport – delprosjekt 2

Knowledge for a better society

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

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

Vi legger til rette for implementerings- og endringsprosesser basert på utfallet av våre utredninger og analyser.

Oxford Research ble etablert i 1995 og er en del av Oxford Group. Vi har kontorer i Danmark, Norge, Sverige, Finland, Latvia og i Belgia (Brussel).

Oxford Research AS

Østre Strandgate 12
4610 Kristiansand
Norway
(+47) 40 00 57 93
post@oxford.no
www.oxford.no

Oppdragsgiver

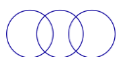
Arbeids- og velferdsdirektoratet

Prosjektperiode

Mai-desember 2022

Team

Stine Meltevik
Kristian Boysen
Frode Bjørge
Yngve Tufteland
Silje Hjelmeland



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

Forord

Dette notatet er den andre leveransen i kartleggingen og evalueringen av NAV sin oppfølging av IA-avtalen 2019-2022. Formålet med oppdraget er å gi et overordnet bilde av aktivitetene som utgjør NAV sin samlede innsats ved oppfølging av IA-avtalen.

Mens det første notatet hadde fokus på arbeidslivspartenes perspektiver og opplevelser av hvordan NAV har fortolket, operasjonalisert og fulgt opp IA-oppdraget i inneværende periode, har denne rapporten fokus på hvordan NAV internt har organisert og samordnet seg for å levere på IA-oppdraget. Vi anbefaler at notatene leses i sammenheng.

Vi vil takke alle aktørene som har stilt opp til intervju på kort varsel!

Kristiansand, 5. desember 2022

På vegne av prosjektteamet,



Sjefsanalytiker Stine Meltevik (prosjektleder)

Oxford Research AS

Innholdsfortegnelse

1. Om oppdraget	2
2. Hovedfunn	3
2.1 Organisering.....	3
2.2 Samordning internt.....	5
2.3 Styringsdialogen.....	11
3. Overordnede refleksjoner	14
3.1 Ekko fra tidligere avtaler.....	14
3.2 Fylkesdirektørens varierende eierskap	15
3.3 På vei mot mer integrerte tjenester?	17
4. Vurdering og anbefalinger	19

1. Om oppdraget

Denne rapporten utgjør del 2 av oppdraget om å kartlegge og evaluere NAVs innsats under IA-avtalen. Oppdraget har fokus på hvordan NAV internt har organisert og samordnet seg for å levere på IA-oppdraget.

I datainnsamlingen har vi både undersøkt den vertikale styringsdialogen mellom direktoratet og fylker, og den horisontale samhandlingen på fylkesnivå, med særlig vekt på spesialfunksjonene. Hvordan informantene har belyst og reflektert rundt spørsmål om organisering, samordning og styring står derfor sentralt. I tillegg har kompetanse og digitalisering vært omtalt, men ikke i fokus.

Metode

Datainnsamlingen består først og fremst av intervjudata. Vi har hatt samtaler med ulike aktører i NAV. I samråd med oppdragsgiver er det aktører på fylkesnivået og i spesialfunksjonene som utgjør hoveddelen av intervjudeltakere. I tillegg har vi intervjuet flere på høyere nivåer i Arbeids- og velferdsdirektoratet. Vi har også hatt tilgang til ulike dokumenter som er relevante for å forstå NAVs samlede innsats, og disse er benyttet der det er relevant. I presentasjonen av empirien og analysen av funnene har vi triangulert intervjudataene og avstemt ulike forhold på tvers. Funnene og anbefalingene som presenteres i dette notatet er dermed våre samlede inntrykk fra dette materialet.

Vi har intervjuet fylkesdirektører og avdelingsdirektører i et utvalg NAV-fylker. Det er stor variasjon mellom NAV-fylkene på en rekke forhold. Det betyr at tematikkene vi belyser i denne gjennomgangen, ikke er avdekket i sin fulle bredde. Rapporteringen gir dermed en overordnet fremstilling av de perspektiver og refleksjoner som er forelagt oss. Dette er også nødvendig for å ivareta informantenes anonymitet. Rapporteringen har derfor ikke rom for lange begrunnelser og drøftinger, men videreformidler til oppdragsgiver overordnede empiriske perspektiver på de tematikkene som er belyst, i tillegg til våre egne betraktninger og refleksjoner.

Pandemien har komplisert NAVs oppgaveløsning i stort og den preget også implementeringen av IA-oppdraget i innværende periode. Videre har pandemien vært et hinder for allerede pågående og begynnende organisasjons- og utviklingsprosesser. I sum betyr det at funn og refleksjoner vi presenterer i denne rapporten må leses ut fra den krevende rammen pandemien har vært for arbeidet til NAV.

2. Hovedfunn

Hovedfunn fra den første leveransen var at NAV har gjort mye godt arbeid i oppfølgingen av IA-avtalen. Det ble samtidig avdekket kritikk av NAVs samlede innsats, blant annet for manglende informasjon, lite tydelighet rundt prioriteringer underveis og svak forankring av IA-arbeidet på ledelsesnivå i direktoratet. Videre fremkom det at kompetanse og praksis ved de ulike Arbeidslivssentrene (NALS), kombinert med stort handlingsrom for NAV-fylkene, har ført til for store forskjeller mellom de ulike arbeidslivssentrene. Leveransen påpekte også at styringsdialogen mellom Arbeids- og velferdsdirektoratet (AVdir) og etaten bør bli tettere i opptakten til en eventuell ny avtale.

I dette kapitlet presenteres hovedfunnene fra del 2 av oppdraget. Kapitlet belyser blant annet fylkenes organisering og begrunnelse for denne, samordning og styringsdialogen. Blant de mest sentrale funnene er at IA-avtalen ikke har vært beveggrunnen for valgt organisering i NAV-fylkene vi har undersøkt og at det fremdeles er en lang vei å gå når det kommer til å få til hensiktsmessig samhandling mellom NALS og NAV-kontorene. Videre oppfattes IA-arbeidet verken i direktoratet eller hos fylkesdirektørene som et prioritert innsatsfelt for NAV, sett i forhold til NAVs rettighetsbaserte tjenesteyting.

2.1 Organisering

«Vi har gjort det litt annerledes enn andre fylker», er ofte innledningen intervjudeltakerne bruker i fortellingen om hvordan NAV-fylket er organisert. Overordnet viser intervjudata at fylkene er organisert ulikt. Intervjudeltakerne er samstemte om at variasjoner i lokale forhold gjør det nødvendig med ulik organisering. Samtidig trekkes det frem at enkelte organisatoriske grep kunne vært gjort på en annen måte. Særlig påpekes at organiseringen av NALS som en egen spesialenhet, historisk sett førte til for sterk silotenkning som også i dag gjør seg gjeldende. Et annet fellestrekk ved fylkene vi har undersøkt nærmere i dette oppdraget, er at IA-avtalen ikke har vært beveggrunnen for valgt organisering.

I den store NAV-konteksten er IA-avtalen en liten del av det samlede samfunnsoppdraget til organisasjonen, både budsjettmessig og i forhold til antall (IA)ansatte. IA-arbeidet oppfattes verken i direktoratet eller hos fylkesdirektørene som et prioritert innsatsfelt for NAV, sett i forhold til NAVs rettighetsbaserte tjenesteyting. Dette inntrykket rimer med oppmerksomheten IA vies i mål- og disponeringsbrevene, som er selve marsjordren til NAV-fylkene. Avtalen figurerer der kun i begrenset grad, og forventninger til hvilke tjenester som skal leveres er ikke konkretisert.

Selv om inneværende IA-avtale er vesentlig endret sammenliknet med tidligere, har den tilsynelatende ikke direkte ført til betydelige organisatoriske endringer i NAV-fylkene. Overordnet er det ingen intervjudeltakere utenfor direktoratet som eksplisitt relaterer valg av organisering til inneværende IA-avtale.

På spørsmål om IA-oppdraget har ført til organisasjonsendringer, svarer altså de fleste fylkesdirektørene at det ikke er tilfelle. Samtidig er intervjudeltakerne tydelige på at selv om det ikke har blitt gjort konkrete, strukturelle organisasjonsendringer som en direkte konsekvens av IA-

oppdraget, viser flere til at grepet hvor IA-oppdraget nå gjelder hele NAV, har forsterket allerede pågående endringsprosesser. Flere intervjudeltakere trekker i den forbindelse fram behovet for å innlemme arbeidslivssentrene kunnskap og kompetanse i andre deler av NAV for å sikre et mer helhetlig tilbud til arbeidsgivere. Samtidig er det for arbeidslivssentrene en åpenbar spenning mellom det å ha ansatte spredt i fylket og i nær kontakt med arbeidsmarkedet og NAV-kontor, og det å samle ressursene for å skape faglig tyngde. Her velger fylkene ulikt, og de begrunner også valgene sine noe ulikt. Det er åpenbart at enkelte fylker lettere kan betjenes fra et samlet fagmiljø enn andre ettersom geografien er ulik. Det er likevel ulike tanker om organiseringens betydning for oppgaveløsning og kvalitet i tjenestene. Flere fylker viser her til organisatoriske grep knyttet til arbeidslivssentrene og markedsarbeid og / eller sykefraværsoppfølging, og at avtalen har vært beveggrunn for å legitimere ulike endringer, som ulike måter å arbeide og samarbeide på.

Flere rapporterer i den forbindelse om lovende resultater, herunder utviklingsprosjekter som nå er på vei over til faste strukturer og ordinær drift. Eksempelvis opprettes det fra nyttår en egen avdeling i NALS Innlandet i Hamar-regionen¹. Avdelingen bygger på erfaringene fra et utviklingsprosjekt som kombinerte sykefraværsoppfølging og forebygging. Flere intervjudeltakere er opptatt av denne koblingen og understreker betydningen av at oppfølgings- og forebyggingsperspektivet er integrert i samme organisatoriske enhet. Enkelte intervjudeltakere stiller seg spørrende til dagens oppdeling, hvor NALS organisatorisk og praktisk er «på siden» av det helhetlige NAV-systemet og hevder at flere NAV-fylker skiller tjenester som naturlig hører sammen.

Andre aktører peker på at arbeidspresset knyttet til NAV-kontorenes lovpålagte forpliktelser når det gjelder å sikre enkeltbrukeres rettigheter, gjør det utopisk å tenke at saksbehandlere der kan jobbe systematisk med IA. Disse intervjudeltakerne vurderer dermed at arbeidspresset på NALS er betydelig mindre enn det som er tilfelle på NAV-kontorene. Atter andre er mer spørrende til hvorvidt arbeidslivssentrene tjenester hører hjemme i NAV overhodet. Disse intervjudeltakerne argumenterer med at Arbeidstilsynet ville hatt et tydeligere mandat knyttet til oppfølging av virksomheters forebyggende arbeidsmiljøarbeid. Flere peker på at det ville være naturlig at Arbeidsmiljøportalen og enkelte av NALS sine tjenester bør ligge under samme etat.

En skillelinje i vårt datamateriale er knyttet til regionreformens betydning for fylkesvis organisering. Denne prosessen har vært omfattende og arbeidskrevende, og har lagt beslag på viktige lederressurser. Samtidig viser intervjudeltakere til at prosessen rundt sammenslåing ga anledning til å tenke gjennom tjenesteleveransene og gjøre nødvendige organisatoriske grep. Utsagn som «... *husk at vi er et sammenslått fylke*», har vi møtt på i flere intervjuer. Variasjonen mellom NAV-fylkene har ført til at det i enkelte tilfeller har krevd betydelig organisasjonsutvikling for å få to tidligere separate fylker til å fungere som ett. Regionreformen er således en sterkere forklaringsfaktor for valg av organisering for de fylkene dette gjelder, enn IA-avtalen i seg selv.

Digitalisering innvirker også på organisering, om enn på ulike måter. I likhet med norsk arbeidsliv for øvrig, fikk også digitale arbeidsmåter i NAV et løft under pandemien. Enkelte intervjudeltakere trekker frem at dette nå endrer premissene for fysisk organisering. For eksempel er det nå enklere å levere tjenester til arbeidsgivere digitalt, noe som svekker betydningen av fysisk nærhet. På den andre

¹ Det finnes andre prosjekter som følgeevalueres og som er kommet kortere enn prosjektet i Hamar-regionen, eksempelvis utviklingsprosjekt i region Sunnfjord samt fire utviklingsprosjekter i Vest-Viken.

siden er det samtidig mulig å anvende fjernledelse overfor ansatte som sitter desentralisert. Dette gir for eksempel nye muligheter for desentralisert organisering av NALS. Vi tolker intervjudeltakernes påpekning av digitaliseringens innvirkning på organisering som nok et eksempel på at andre hensyn enn IA-avtalen er førende med tanke på organisatoriske løsninger.

NAV er en kompleks organisasjon preget av krevende flernivåstyring. Og variasjonen mellom NAV-fylkenes organisering kompliserer bildet ytterligere. Her er det en åpenbar spenning mellom fylkenes behov for tilpasning til regionale utfordringer og arbeidsmarkedssituasjon, og fordelene en mer lik struktur gir for styring og enhetlig oppgaveløsning. Flere tar likevel til orde for mer standardisering:

Vi bør være gjenkjennbare, NAV kan ikke være helt forskjellige avhengig av hvilket fylke du er i. Det bør være gjenkjennbare trekk som gjør det mulig å kjenne omgivelsene i NAV. Jeg er for forenkling og tydelighet i hva vi skal levere og til en viss grad innholdet i hva vi skal levere, men prioritere innsats i fylkene etter behovene i markedet.

2.2 Samordning internt

NAVs samlede IA-innsats er kjennetegnet av lange virkningskjeder med tjenester og ytelser på tvers av enheter og linjer, og hvor møtet mellom for eksempel et innsatsteam og en virksomhet er endepunkt i en institusjonell prosess igangsatt et annet sted. Dette stiller store krav til intern samordning. I dette kapitlet vil vi særlig gå inn på samordningen mellom NALS, NAV-kontor og øvrige spesialenheter.

2.2.1 Samordning mellom NALS og NAV-kontor

Overordnet beskriver intervjudeltakerne en positiv utvikling når det kommer til samordningen av NALS og NAV-kontorene. I den grad mål- og disponeringsbrevet (2022) gir noen form for retning for fylkenes IA-arbeid, er det knyttet til fokuset på samarbeid; «Fylkene skal [...] fortsette med etableringen av gode samarbeidsformer for de mest sentrale aktørene i IA-oppdraget: NAV Arbeidslivssenter, NAV-kontor, NAV Hjelpemidler og tilrettelegging og NAV Kontaktsenter. Et systematisk tverrfaglig samarbeid vil gi arbeidsgiverne helhetlige og koordinerte arbeidslivstjenester».

Samordningen mellom NALS og NAV-kontor er en krevende oppgave. Flere intervjudeltakere trekker fram at det har vært en utfordring for NAV-kontorene å omstille seg til at IA-oppdraget gjelder for hele NAV. Kulturforskjeller, statusforskjeller og nedarvede praksiser hvor sykefraværsoppfølgingen er individrettet og forvaltningspreget, mens NALS jobber mer dynamisk, systemrettet og derfor implisitt får ansvaret for oppfølging av IA-oppdraget, fremheves som viktige forklaringsfaktorer av flere intervjudeltakere. Utsagn som at dette er «helt forskjellige organisasjoner» eller «vi så på oss selv som veldig spesielle - vi har vi kommet vekk fra det en del ...» går igjen i flere av intervjuene vi har gjennomført.

At inneværende IA-avtale innebar en endring i hvordan NAV rent praktisk skulle levere på IA-oppdraget, medførte også behov for endring i kompetansen og kulturen for arbeidet. Intervjudeltakerne peker særlig på endringene i arbeidsoppgavene til NALS; fra arbeid med det som tidligere var definert

som IA-virksomheter, til prosessuelt arbeid etter målrettet og strategisk prioritering av virksomheter. Dette blir av mange intervjudeltakere beskrevet som en krevende reise og at enhetene, og da i særlig grad NALS, i denne situasjonen opplevde egen rolle i IA-oppgaven som uklart. I dette bildet måtte også NALS og NAV-kontorene begynne å arbeide tettere sammen for å oppfylle krav i avtalen. Dette beskrives som utfordrende å få til i den situasjonen NALS stod i – nemlig midt i en praktisk og kulturell endringsprosess for hvordan man skulle arbeide. For eksempel trekkes det frem at etableringen av innsatsteam fungerer godt i noen fylker, mens det er utfordringer andre steder. Dette begrunnes i hovedsak med at det er to ulike organisasjoner som i tidligere avtaleperioder har hatt to separate oppdrag. Enkelte peker også i denne sammenheng på den personlige relasjonen mellom IA-rådgivere og NAV-veiledere som viktig for at innsatsteam skal fungere.

Det er videre flere intervjudeltakere som peker på at det fortsatt eksisterer en form for særbehandling fra direktoratets side, og at NALS følges opp og informeres direkte fra direktoratet uten at dette går veien via fylkesleddet. Det får konsekvenser for integrasjonen mellom NALS, NAV-kontor og de øvrige spesialenheter. I tillegg fører det til at andre enheter ikke tar tilstrekkelig ansvar for IA-oppgaven som et oppdrag for hele NAV, og ikke et oppdrag kun for NALS.

Flere av aktørene vi har intervjuet forteller at de opplever at NALS' uavhengighet er godt understøttet av partene i arbeidslivet. Dette skal gjøre det utfordrende å rokke for mye ved måten NALS er organisert på. Enkelte påpeker i denne sammenheng at det har utviklet seg et IA-segment av personer på tvers av partene som jobber med IA-området. Herunder trekkes det frem at disse er godt samsnakkede og at det er lite uenighet å spore mellom arbeidsgiver- og arbeidstakerorganisasjonene på IA-området.

Til sist vil vi trekke fram fagsystemene: Dagens datasystemer er en betydelig barriere for samordning og samhandling, ifølge en rekke intervjudeltakere. Flere viser imidlertid til en positiv utvikling, i hovedsak knyttet til Salesforce og utfasing av Arena. Samtidig understrekes det at denne utviklingen startet fra et utgangspunkt som på ingen måte er tilpasset en kompleks organisasjon i 2022. Datasystemene styrer arbeidshverdagen til de ansatte som leverer tjenester til brukerne, og både i dette og i andre prosjekter vi har gjennomført, møter vi betydelig frustrasjon rundt tungvinte og omstendelige prosedyrer for forholdsvis enkel saksbehandling. For at NAV skal være i stand til å framstå enhetlig og koordinere tjenestene internt, understreker flere intervjudeltakere at felles verktøy er avgjørende.

På tross av rapporter om lovende resultater, er vår vurdering at det fremdeles er en lang vei å gå når det kommer til å få samhandlingen mellom NALS og NAV-kontorene til å kjennetegnes av en institusjonalisert og felles måte å arbeide på – hvor sammenheng og samtidighet i tjenester er det rådende. Det legges ned betydelige ressurser i NALS, og enkelte intervjudeltakere stiller spørsmål om effekter og resultater av NALS sitt arbeid. Vi stiller oss de samme spørsmålene, og antar at den pågående evalueringen av NALS vil kunne gi noen svar.

2.2.2 Samordning med andre spesialenheter

Dette delkapittelet handler om hvordan NAV-kontorene og NALS samordner seg med andre spesialenheter, herunder NAV kontaktsenter (NKS) og NAV Hjelpemidler og tilrettelegging (HOT).

NALS blir omtalt av aktører på samtlige nivåer når vi stiller spørsmål om hvordan intervjudeltakerne vil beskrive samordningen mellom NAV-kontor og spesialenheter. Dette illustrerer at koplingen mellom IA-oppgavet og NALS er veldig sterk. Det foreligger imidlertid klare forventninger i Mål- og disponeringsbrevene, servicerutinen og veilederen for Inkluderende Arbeidsliv til at NAV fortsetter med etableringen av gode samarbeidsformer for de mest sentrale aktørene i IA-oppgavet: «*Innenfor IA-oppgavet er det NAV Arbeidslivssenter, NAV-kontor og NAV Kontaktsenter som har de mest sentrale rollene, men NAV Hjelpemiddelsentral bør også kobles tettere på*» (IA-veilederen).

Til tross for at intervjudata viser at det har vært en positiv utvikling i samordningen mellom NAV-kontor og spesialenheter i inneværende avtaleperiode, er det ifølge intervjudeltakerne fremdeles mye arbeid som gjenstår før et slikt tverrfaglig samarbeid vil kunne gi arbeidsgiverne helhetlige og koordinerte arbeidslivstjenester, og dermed bedre støtte i sykefraværarbeidet. Videre tyder intervjudata på at det er lokale variasjoner knyttet til graden av samarbeid mellom enhetene, og på hvilke områder det etableres samarbeid.

NKS er NAVs nasjonale førstelinjetjeneste på telefon, chat og skriftlige kanaler. Medarbeidere på NKS snakker både med arbeidsgivere og personbrukere, og hovedoppgavet er at henvendelser skal løses av NKS uten at det skaper oppgaver for andre deler av NAV. Intervjudeltakere forteller at NKS i liten grad har direkte kontakt med øvrige deler av NAV om oppfølging av IA-avtalen. I den grad de har dette innebærer arbeidet at NKS må sørge for å ha oppdatert informasjon om tilbud i andre deler av NAV-systemet, som de kan videreformidle til dem som henvender seg til NKS. All informasjon NKS gir må være kvalitetssikret, og gjeldende for hele landet. Intervjudeltakere som representerer NKS, beskriver at det kan være utfordrende om de mottar informasjon om praksis fra for eksempel ett spesifikt NALS som de ikke vet om er en nasjonal endring eller kun gjelder i det aktuelle fylket.

Samordning utover videreformidling og oppdatering av informasjon går for NKS sitt vedkommende ut på å ha tydelige grenseflater opp mot resten av NAV for å ha en avstemt forståelse for når NKS skal veilede selv og når de skal videreformidle. Ifølge intervjudeltakere fra NKS er dette svært viktig i samhandlingen med andre enheter i NAV. NKS oppfatter at de leverer en IA-tjeneste på selvstendig grunnlag da gjeldende avtale gjelder hele arbeidslivet, og de svarer på henvendelser fra alle typer arbeidsgivere. Med avtalen er mye lagt øverst i trakten med vekt på å informere om digitale verktøy som for eksempel Arbeidsgiverportalen eller Idébanken. Dette skal gjøre arbeidsgivere mer selvhjulpne. Dersom arbeidsgivere ikke selv finner informasjon, får de bistand gjennom NKS sine arbeidsgiverrettede kanaler. Dette dreier seg primært om henvendelser i konkrete sykefravær oppfølgingssaker, mens arbeidsgiverne i den forbindelse også gjerne får informasjon om arbeidsmiljøarbeid og muligheten til å kontakte NALS.

Digitaliseringsarbeidet i NAV har hatt stor betydning for NKS, også for deres tilbud til arbeidsgivere. Dette gjelder særlig chattetjenester, og mulighet til å sende e-post utenfor ordinær arbeidstid. Dette har muligens utløst et større kompetansebehov i NKS knyttet til veiledning innenfor spesifikke temaer, herunder IA.

NAV Hjelpemidler og tilrettelegging beskrives av flere intervjudeltakere som «*en sterk logistisk organisasjon*» eller «*en enhet med en helt annen forretningslogikk*» sammenlignet med øvrige spesialenheter. Enheten skal til enhver tid tilby nyeste hjelpemidler raskt, som ifølge

intervjudeltakerne krever en spesifikk kompetanse. I den grad HOT samordner seg med NAV-kontorene er dette begrenset til samarbeid om individer som har behov for hjelpemidler for å kunne mestre hverdag og arbeid. Flere intervjudeltakere påpeker at HOT brukes for lite. Enn avdelingsdirektør uttaler:

Vi bruker Hjelpemiddelsentralen for lite, og jeg tror rett og slett vi glemmer dem.

I intervjuene fremkommer det noen sentrale barrierer for å få til et samarbeid mellom HOT og NALS. Enkelte peker på at enhetene jobber på forskjellige nivåer, herunder at HOT jobber på individnivå, mens NALS jobber på systemnivå. Det begrunnes med at HOT leverer hjelpemidler til enkeltpersoner. Dersom en arbeidsplass søker om hjelpemidler fra HOT, må det, ifølge våre intervjudeltakere, først være ansatt en person som har behov for tjenester fra HOT, eller virksomheten kan si at de er villige til å ansette med forutsetning om at den nyansatte får nødvendige hjelpemidler. Enkelte peker i denne sammenheng på regelverket som en begrensning for å få til et godt samarbeid mellom HOT og NALS. Intervjudeltakere som representerer HOT, forteller også at det er krevende for enheten å jobbe forebyggende fordi de først kommer inn etter at behovet for støtte har oppstått. Ifølge direktoratet, er det imidlertid mulig for HOT å gå ut i virksomheter og tilby veiledning/ rådgivning for eksempel når det er et generelt høyt sykefravær i en virksomhet. Dette er imidlertid ikke av nevnt av våre intervjudeltakere.

Vår vurdering er at det ligger et potensiale for økt samhandling mellom de ulike spesialfunksjonene og økt bruk av HOT i IA-arbeidet. Vi tenker da spesielt på å utforske muligheter for forebyggende arbeid, herunder kampanjer for bevisstgjøring av virksomheter og liknende. At enhetene rent organisatorisk hadde vært lagt i samme styringslinje kan potensielt bidra til færre organisatoriske barrierer for samhandling.

2.2.3 Prioritering av virksomheter

IA-oppdraget gjelder for hele NAV og IA-avtalen gjelder for hele det norske arbeidslivet. Det innebærer at NAV sin innsats må være koordinert og prioritert for å bistå flest mulig virksomheter på en best mulig måte. For i størst mulig grad å bidra til å nå målene i IA-avtalen, skal innsatsen fra NALS være rettet mot prioriterte virksomheter med høyt sykefravær/fracfall og stort potensial for reduksjon. NALS sine leveranser består av prosessbistand og tidsavgrenset støtte, under forutsetning av forpliktende innsats fra partene på den enkelte arbeidsplass.

Intervjudeltakerne opplever at servicerutinen og veilederen for Inkluderende Arbeidsliv gir klare føringer for hvilke virksomheter som skal prioriteres for bistand fra NALS. Det innebærer at virksomheter med høyt sykefravær og stort potensiale for reduksjon i utgangspunktet skal prioriteres for bistand. I tillegg trekkes det frem at bransjeprogrammene prioriteres. Særlig større kommunale virksomheter er blant virksomheter som mottar målrettet innsats fra NALS.

I intervjuer med avdelingsdirektører ved NALS fremkommer det imidlertid at tidligere avtaleperioder fremdeles preger NALS sitt IA-arbeid. Flere steder er det i praksis slik at tidligere porteføljer og geografisk inndeling av IA-rådgivere påvirker prioritering av virksomheter. IA-rådgivere har gjerne

sine porteføljer fra tidligere IA-perioder. I denne sammenheng påpeker enkelte at det er krevende å gi avslag til virksomheter som fremdeles ønsker et tett samarbeid, selv om andre virksomheter objektivt sett skulle vært prioritert. Intervjudeltakerne oppfatter imidlertid at det er et riktig og viktig grep å målrette innsatsen, og enkelte peker på at den tidligere måten å jobbe på ikke har vært god nok for å sikre likeverdige tjenester til arbeidsgivere. I tillegg trekkes det frem at innsatsen tidligere var mindre teambasert.

Gjennom tverrfaglige innsatsteam samarbeider NAV-kontor og NALS i noen fylker systematisk og målrettet om prioriterte virksomheter med høyt og/eller gjentakende sykefravær. Innsatsteam får jevnt over gode tilbakemeldinger fra intervjudeltakerne. Det er særlig innsatsteam bestående av NAV-veiledere og IA-rådgivere som trekkes frem i intervjuene. Få intervjudeltakere tar opp eksempler på innsatsteam som involverer andre enheter i NAV enn NAV-kontor og NALS. Fordeler med innsatsteam er ifølge intervjudeltakerne at de får til gode samarbeidsprosesser, det gir retning for sykefraværs- og forebyggingsarbeidet, og det løfter NAV-enhetene faglig sett. I tilfeller hvor det likevel ikke fungerer, begrunnes dette med at den personlige relasjonen mellom NAV-veilederne og IA-rådgiverne er viktig for at innsatsteam skal fungere. Det er også viktig å understreke at denne arbeidsmetodikken er innført relativt nylig, og erfaringene er derfor begrenset.

2.2.4 Endringsperspektiver digitalisering

Vi har stilt intervjudeltakerne flere spørsmål om NAVs arbeid med digitalisering. Spørsmålene har både dreid seg om hvorvidt satsingen på digitale verktøy har vært til hjelp i fylkets oppgaveløsning, og om NAV har hatt tilstrekkelig fokus på digital transformasjon i gjeldende IA-avtale. I hovedsak framsnattes direktoratets innsats på dette området. Intervjudeltakerne forteller om et omfattende arbeid som går i riktig retning og har blitt bedre og mer inkluderende de senere år. Samtidig er det også på dette området noen som mener det går for sakte. Andre viser til at antall endringer er høyt og at det er vanskelig å holde oversikten over nye tjenester og løsninger. Det hadde derfor vært bedre om digitaliseringsarbeidet ble kommunisert mer samlet og ikke stykkevis og delt, slik enkelte hevder det er i dag.

Motstanden mot digitale verktøy blir mindre og mindre.

Samtidig som intervjudataene avdekker liten direkte kritikk av direktoratet på digitaliseringsområdet, er det heller ikke særlig mye entusiasme og engasjement å spore. Det er med andre ord verken uenighet eller begeistring. Vi opplever at det kan være et uttrykk for at fylkesleddet føler begrenset eierskap og ansvar for den digitale transformasjonen av NAVs tjenester. I del 1 i dette oppdraget påpekte vi at arbeidslivets parter i liten grad fungerte som pådrivere for digitaliseringsarbeidet i NAV. Dersom heller ikke fylkesdirektører eller andre i ledelsen i NAV-fylkene følger opp og er utålmodige på arbeidstakere og arbeidsgiveres vegne, kan det forsinke og svekke nødvendig omstilling.

I forbindelse med spørsmålene om digitalisering, tar mange også opp fagsystemenes rolle og funksjon. Her er spesielt avdelingsdirektører i NAV kritiske. Selv om mange omtaler Salesforce i rosende ordelag og har store forventninger til videre utvikling av både Salesforce og Modia, forteller flere om en jobbhverdag som preges negativt av systemer som i liten grad er samkjørt og som dermed krever

mange manuelle operasjoner. Fagsystemene er også, som tidligere påpekt, et hinder for tettere samarbeid på tvers av ulike NAV-enheter.

2.2.5 Individnivå versus systemnivå – behov for nye forståelsesrammer

Forestillinger om «individ og system» er hyppig brukte begreper som kommer opp i samtalene med aktører på tvers av nivåer og tilhørighet i NAV-systemet. Dette punktet er sentralt for selve integrasjonen av spesialfunksjoner i NAV-systemet.

Ikke sjelden brukes begrepsparet i resonnementer rundt roller og ansvar generelt. Eksempelvis har en del intervjudeltakere tanker om at én aktør jobber på individnivå mens «vi» ikke gjør det – og vice-versa. Dette kommer ofte til uttrykk i hvordan man snakker om og med NAV-kontor og spesialfunksjonene, og da NALS spesielt. At NALS og NAV-kontorene har sittet på ulike kompetanseprofiler har antakeligvis virket selvforsterkende i denne sammenhengen. Dette må ses i forhold til NALS lange og til dels vanskelige historikk helt siden NAVs opprettelse. Enheten hadde tidligere egen ledelse og styringslinje, var ofte sett på som en autonom, men likevel partsstyrt enhet som i liten grad hang sammen med NAV for øvrig. Den omtalte dreiningen bort fra dette i innværende avtaleperiode er reell og positiv de fleste steder, men vårt perspektiv på dette er at det ikke underslås at en arv fra tidligere tider fremdeles gjør seg gjeldende.

Fra enkelthold i direktoratet ble det hevdet at begrepsparet individ-system er gammelt tankegodt fra «tidligere regimer». Både horisontalt og vertikalt fra direktoratet finner vi imidlertid at dikotomien individ og system er høyst levende forestillinger. Begrepene oppleves altså fremdeles som nyttige verktøy for å orientere seg i NAVs store organisasjon. Dette på tross av at en del intervjudeltakere hevder de jobber aktivt for at begrepsparet ikke skal brukes i egen avdeling. Følgende sitat fra en avdelingsdirektør for NALS illustrerer poenget:

Begrepene individ og system er fremdeles i bruk selv om jeg prøver å luke det vekk. Begrepsbruken er med på å skape større avstand mellom ulike enheter i NAV enn det er grunn til. Vi må forstå og heller legge vekt på å kommunisere at vi har et felles samfunnsoppdrag med ulike roller.

Med bakgrunn i flere intervjudeltakeres resonnementer, kan man hevde at systemfokuset til NALS skaper en fallgrube hvor denne enheten kan bli veldig selvbevisste på IA-oppdraget, mens andre deler av organisasjonen forstår IA simpelthen som en ganske liten del av NAV. Vår vurdering er at individ-system begrepene er lite konstruktive som del av IA-arkitekturen, og vi mener at denne tankegangen overlever fordi den ikke helt har blitt erstattet av noe annet verktøy. Utfordringene bunner ikke bare i struktur og historikk, men like mye i at det ikke enda finnes en god oppskrift for fornuftig samhandling. Vår vurdering er derfor at IA trenger noen nye og kraftfulle forståelsesrammer som eksplisitt rommer tanker rundt helhet og samhandling generelt, og som inkluderer sykefraværsoppfølging spesielt. Dette handler i stor grad om konkrete måter å se forebyggende arbeid og sykefraværsoppfølging som komplementære størrelser som står i et gjensidig avhengighetsforhold til hverandre. Her er det flere interessante tanker hos aktørene vi har intervjuet om sammenheng og

samtidighet i tjenestene på tvers av enheter, integrering av arbeidsmarkedsperspektiver og hvordan NAV burde samkjøre signalene som sendes fra ulike deler av NAV i retning virksomhetene.

2.3 Styringsdialogen

Formelt sett skal IA-oppgaven gjelde for hele NAV og arbeidet skal tilrettelegge for samspill, medvirkning og nytenkning i planleggings- og utviklingsarbeid. Gjennom datainnsamlingen i denne delen av oppdraget kommer vi frem til at styringsdialogen i praksis ikke har vært gjennomført på en måte som sannsynliggjør at fylkene skal oppnå dette. I tillegg har ikke fylkesdirektørene evnet å prioritere innarbeidelse av denne intensjonen i egne organisasjoner innenfor rammene av sitt handlingsrom. Disse faktorene kommer i tillegg til den naturlige tregheten i en såpass kompleks organisasjon som NAV

2.3.1 Sentral styring og handlingsrom

Mange intervjudeltakere gir uttrykk for et ønske om en tettere relasjon til direktoratet og tydeligere styringssignaler i form av forventninger og etterspurt dokumentasjon av resultater. I oppdragets del 1, fant vi at NAV i liten grad fungerte som et faglig rådgivende direktorat for departementet når det gjelder IA. Denne svikten i informasjonsflyt mellom direktorat og departement synes også å gjøre seg gjeldende mellom direktoratet og fylkene i IA-arbeidet. Inneværende avtale medførte store endringsbehov og flere kritiske implementeringsfaser i fylkene. I denne perioden peker flere på at direktoratet kunne vært tydeligere på hvordan oppdraget skulle løses, spesielt i starten på IA-perioden. Det gjennomgående inntrykket er at intervjudeltakerne anser at direktoratet burde vært mer påkoblet og sendt et tydelig signal om at IA-oppgaven er viktig for NAV sitt samfunnsoppdrag. I intervjuer med direktoratet vises det forståelse for dette. Samtidig var direktoratet selv travelt opptatt med å utarbeide nye styringsvirkemidler for et betydelig endret IA-oppdrag.

Jeg synes at direktoratet underveis i denne IA-perioden har kommet mer på og vært mer aktive utover i perioden. For i starten av denne IA-avtalen, når den kom og det ble sagt at avtalen var for hele NAV, så kom det ingen signaler om hvordan dette skulle gjøres, og vi måtte finne ut av ting selv, og det tok lang tid før det kom noe konkret fra direktoratet.

Mål- og disponeringsbrev er det overordnede styringsvirkemiddelet fra direktoratet til fylkene. Flere fylkesdirektører påpeker at IA-oppgaven utgjør en marginal del av de samlede styringssignalene i mål- og disponeringsbrevene. Brevet formidler forventninger om at man skal følge opp avtalens innhold og at det er viktig å se sykefravær og forebyggende arbeidsmiljøarbeid i sammenheng, men det er ikke forklart i praksis hvilke tjenester som skal leveres. Dette innvirker naturlig nok på fylkesdirektørens prioriteringer. I lys av NAVs omfattende samfunnsoppdrag, er det flere som forteller at IA-området nedprioriteres. Denne oppfatningen illustreres gjennom følgende sitat;

Det brenner ikke så ofte på IA. IA kan tikke og gå, det. Uten at det skaper store overskrifter. Men gjør du et feil vedtak, kan det bli eksplosivt. Det påvirker diskusjoner, fokuset i ledermøter, organisering,

hvor man legger vekt med tanke på kompetanse, rekruttering og så videre. Man understøtter der det er størst risiko, mest penger og mest fokus. Og det er ikke IA.

På den ene siden er det naturlig at direktoratet ikke legger for detaljerte føringer i mål- og disponeringsbrev til NAV-fylkene, men legger til grunn at den formelle styringen skal foregå på overordnet nivå. Dette åpner for et betydelig handlingsrom for fylkesdirektørene innen IA-arbeidet. Et viktig eksempel på fylkesdirektørenes handlingsrom er at NALS i fylkene nå er finansiert over rammetilskuddet, og ikke gjennom øremerket bevilgning, noe som muliggjør reelle prioriteringer på fylkesnivå. I praksis blir handlingsrommet imidlertid begrenset av at kompetansebasen i fylkene ikke lar seg endre enkelt. Innenfor den delen av fylkenes arbeid som ligger nært opp mot IA-avtalen, som sykefraværsoppfølging, er også styringen formelt sett langt mer rigid og definert av individuelle rettigheter og faste punkter. På den andre siden tas mangelen på tydelige måltall og rapporteringskrav fra direktoratets side opp av intervjudeltakerne, og det etterlyses økt oppmerksomhet fra direktoratet;

Ønsker meg klar bestilling på hva jeg skal levere, og så vil jeg da organisere og strukturere best mulig i forhold til forutsetningene jeg har i eget fylke.

På spørsmål om hva direktoratet kunne gjort for å sette NAV-fylkene bedre i stand til å levere på IA-oppgavet, gir følgende sitat et godt bilde på refleksjonene intervjudeltakerne gjør seg;

Det åpenbare er tydeligere føringer i Mål- og disponeringsbrev. Det andre er å utvikle verktøy som faktisk måler effekten av det vi gjør på dette området. Det kunne vært en veldig god vitamininnsprøytning i et arbeid som Norge trenger at vi lykkes bedre med. Det tredje måtte være at fagdirektoratet tar mer ansvar for de faglige utviklingsprosessene.

En overordnet styring forutsetter at direktoratet har en klar tanke om hva NAV som helhet skal oppnå gjennom IA-arbeidet og hvordan tjenestene skal se ut. Dette er et felt som vi finner er under positiv utvikling, og som ikke var på plass tidlig i inneværende IA-periode, men hvor det fremdeles er rom for utvikling i direktoratet. Vi er enige med de fylkesdirektørene som nevner at prioritering av IA-arbeid langt på vei er avhengig av at direktoratet etterspør hvordan fylkene jobber med IA. I neste trinn burde direktoratet i sterkere grad bidra til standardisering av IA-arbeidet som de ulike NAV-tjenestene tilbyr. De fylkesdirektørene som selv aktivt går i dialog med direktoratet om IA-arbeidet har opplevd denne som konstruktiv, og synes å være i stand til å koble på direktoratet i egne endringsprosesser.

Direktørforum er en viktig møteplass hvor intensjonene i mål- og disponeringsbrev konkretiseres ytterligere og hvor fylkesdirektørene drøfter viktige saker på tvers av fylkene. Fylkesdirektørene opplever at IA ikke har en fremtredende plass i direktørforum, og noen av disse mener at temaet burde løftes klarere der, på tross av at temaer som ivaretagelse av rettigheter og ytelser til enkeltbrukere samt akutte sikkerhetstrusler mot NAV-ansatte, oppleves å være mer presserende.

Samarbeidsmøtene for IA, som er ledet av direktoratet, er på sin side en dedikert arena for å utveksle erfaringer og god praksis knyttet til IA mellom fylkene. Tidligere i perioden var det likevel kun NALS fra fylkene innkalt i møtene i dette nettverket, noe som var praksis fra tidligere avtaleperioder. Først

etter en stund ble det etablert praksis at fylkene ble innkalt, selv om fylkesdirektørene ikke nødvendigvis deltar personlig. Dette illustrer en dreining i at IA-oppdraget i større grad blir tatt opp av hele NAV også i praksis, og ikke kun som et ønske i mål- og disponeringsbrevet. At det gikk noe tid før denne praksisendringen fant sted illustrer nok også hvor innarbeidet de gamle arbeidsmåtene var, hvor NALS var den enheten som jobbet med IA relativt frikoblet fra resten av organisasjonen i NAV. At den positive dreiningen får reell påvirkning i alle fylkene er naturligvis avhengig av at fylkesdirektør er engasjert i fagnettverket. Ved en eventuell ny IA-avtale vil vi peke på at et slikt felles forum der direktorat, fylkesnivå og NALS i fellesskap kan identifisere hva innholdet i avtalen betyr for arbeidsmåter og hvilke tjenester som forventes å bli levert på tvers av fylker vil kunne være avgjørende.

2.3.2 Styringsverktøy

Intervjudeltakerne beskriver IA-veilederen som et nyttig rammeverk for NAV sine roller i IA-oppdraget. Direktoratet får ros for et godt grep som tydeliggjør hva NALS faktisk skal levere på. Ikke minst jobbes det nå mer profesjonelt med kartlegging av virksomhetenes behov ved hjelp av standardiserte metoder, noe som øker kvaliteten på leveransene. IA-veilederen kom imidlertid først i desember 2019, nærmere ett år etter at avtalen trådte i kraft. Flere gir uttrykk for at tidsbruken viser en manglende forståelse fra direktoratet for hverdagen til dem som leverer tjenester til brukerne. Én avdelingsdirektør ved NALS uttaler i intervju «*Vi kan ikke stoppe utviklingen for å vente på direktoratet. Det går for sent*». Direktoratet tydeliggjorde IA-oppdraget gjennom veilederen, men i perioden før denne var på plass, var det få styringssignaler. Dermed ble det mye rom for nødvendige lokale løsninger som fylkene selv måtte utvikle og implementere fortløpende fordi etterspørselen etter tjenestene var høy. Når veilederen kom på plass, ble situasjonen endret. Gjennom denne ble det pekt ut en tydelig retning, og kursen i enkelte fylker ble justert. Flere håper direktoratet har tatt lærdom av denne prosessen, og at det ved eventuelle fremtidige avtaler med store endringer legges ned et betydelig utviklingsarbeid for å sikre at rutiner og retningslinjer er på plass når avtalen trer i kraft.

Det tidligere rolledokumentet som beskrev NALS' rolle, ansvar og hovedoppgaver ble erstattet av Servicerutinen for Inkluderende Arbeidsliv som ble drøftet i MBA 1. oktober 2019. Intervjudeltakerne er imidlertid mindre opptatt av Servicerutinen enn IA-veilederen. I intervjuene møter vi på intervjudeltakere som stiller spørsmål om hvilken servicerutine det er snakk om. Dette illustrerer at operative enheter har flere ulike virkemidler som de styrer etter. Vi har også sett eksempler på at NALS utvikler egne verktøy på grunn av forsinkelser.

3. Overordnede refleksjoner

3.1 Ekko fra tidligere avtaler

I de aller fleste intervjuene fortelles det om praksiser, forståelser og organisering som bærer preg av tidligere avtaleperioder. Historien om IA begynner å bli lang, og mange av dem vi har intervjuet forteller at de har vært med hele veien. Det preger organisasjonen og begrenser endringsmulighetene. Tidvis får vi derfor følelsen av at IA-avtalen består av lag på lag med virkemidler og målsettinger. Det øverste laget består av gjeldende avtale og beskrives i overordnede vendinger, ofte med formuleringer av typen «*nå skal jo NALS slutte med kursvirksomhet*». Det skal imidlertid ikke så mange spørsmål til før ekko fra tidligere avtaler bryter gjennom det øverste laget og den «riktige» forståelsen av hvordan dagens praksis og organisering skal være. Ofte er det når praksis beskrives i mer detalj, gjerne fra ansatte noe lenger ned i organisasjonen, at sporene av tidligere avtaler trer fram. Det er ikke overraskende. Fra organisasjonsvitenskapen kjenner vi begreper som institusjonell treghet og endog hykleri som sentrale kjennetegn ved moderne organisasjoner. Begrepene er hver på sin måte egnet til å forklare hvorfor endring tar tid, og at det kan være forskjell på programerklæringer og praksis. At det tar tid å endre håndteringen av en kompleks avtale i en kompleks organisasjon, er derfor ikke uventet. Ei heller at rasjonell organisering og styring av ulike enheter av og til må vike for pragmatiske løsninger. Det vi derimot undrer oss over, er hvilken forståelse enkelte på ledelsesnivå i direktoratet gir uttrykk for når de konfronteres med slike ekko.

Fra ledelsesnivå i direktoratet kommer det fram en forståelse av at så snart en beslutning er tatt, skal de operative enhetene iverksette det som er besluttet. I intervjuer med representanter fra operative enheter, fremkommer det derimot en forståelse av at endringer er en kontinuerlig prosess som tar tid å implementere. Vi har tidligere nevnt begrepsparet individ- og systemnivå som eksempel på noe som lever videre på tross av direktoratets forsikringer om at begrepsbruken er historie. Den institusjonelle tregheten gjelder ikke bare begrepsbruk, men også organisering. NAV-fylkene og underliggende enheter har organisert seg i tråd med det som var gjeldende oppdrag i foregående IA-perioder. Dette innebærer i større grad egne porteføljer, mer avgrensede geografiske nedslagsfelt og kursvirksomhet for NALS.

Nå er oppdraget endret og dermed også oppgavene. Det krever en annen organisatorisk struktur, men det tar tid å endre praksis. Blant annet har fylkesledelsen forpliktelse overfor ansatte i regionen. Til tross for at man i enkelte fylker ønsker å samle ressursene mer, har man ansatt folk på gitte vilkår som vanskeliggjør endringer. Dette har å gjøre med lokalisering av tilbud i nærheten av der folk bor. Det er videre et paradoks at direktoratet har begrenset forståelse for at ikke organisatoriske endringer gjennomføres raskere ute i de operative enhetene i NAV-fylkene, ettersom de selv bruker lang tid på å utvikle og implementere veiledere, fagsystemer og servicerutiner. Resultatet er en organisasjon der ulike nivåer opplever at den annen part bruker for lang tid. Så kan det innvendes at det ikke nødvendigvis er en ulempe for NAV at ansatte er utålmodige og ønsker å komme raskere i gang og gjøre mer, men for organisasjonen er det uheldig dersom man har ulike forventninger til hvor lang tid det tar å iverksette endringer, og ikke minst hva de faktisk skal innebære.

Et annet ekko fra tidligere avtaler er bindingene mellom NALS og direktoratet. Flere peker på at NALS fortsatt behandles litt annerledes fra direktoratets side, noe som vanskeliggjør kommunikasjonen av at IA-oppgavet nå tilhører hele NAV:

NALS har veldig mange føringer fra nasjonal linje som jeg har tillit til, men da lever de litt sitt eget liv [...] Tenker direktoratet kanskje ikke har klart å snu seg helt i forhold til det nye IA-oppgavet. Burde vært gjort andre grep for å få det eid av hele NAV. Fremdeles litt NALS som har ansvaret.

3.2 Fylkesdirektørenes varierende eierskap

Intervjuene med fylkesdirektørene avdekker betydelig variasjon med tanke på kjennskap, engasjement og eierskap til IA-oppgavet. Flere forteller åpent at IA ikke står øverst på en agenda som lett preges av rettighetsbaserte ytelser. Flere tar i den forbindelse opp mangelen på tydelige måltall og rapporteringskrav fra direktoratets side.

Ønsker om mer rapportering kan være vanskelige å tolke. På den ene siden er mangelen på måltall fra direktorater eller departementer en ikke uvanlig forklaring på manglende prioritering i egen organisasjon. Hvorvidt strengere rapporteringskrav hadde ført til grundigere oppfølging fra fylkesdirektørenes side, er vanskelig å vite. Det er imidlertid flere intervjudeltakere som påpeker at NAVs samlede oppgaveportefølje er så stor at det kun er det som måles som mottar tilstrekkelig oppmerksomhet. En annen tolkning av ønsket om flere måltall, slik enkelte fylkesdirektører tar til orde for, er at det er rom for tydeligere styring fra direktoratets side. Rapporteringskrav synliggjør hva som skal prioriteres og ikke, og gir på den måten retning til arbeidet. Og basert på intervjuene virker det som enkelte fylker strever med å finne retningen for IA-arbeidet. Dette er fylker som har flere motstridende hensyn i egen organisasjon og som i begrenset grad har drevet utviklingsarbeid på området. På den annen side finner vi fylker med klare oppfatninger om hva som må gjøres framover og som derfor allerede har implementert endringer. Denne variasjonen gjør direktoratets oppgave vanskeligere.

I fylker med begrenset engasjement for IA-oppgavet møter vi også kritikk av NALS sin rolle. Kritikken går ofte langs kjente spor og handler om manglende integrering av NALS i NAVs arbeid for øvrig, men det er overraskende at også fylkesdirektører målbærer denne argumentasjonen. Fylkene har stort handlingsrom med tanke på hvordan de løser IA-oppgavet, og fylkesdirektøren er ansvarlig for hvordan dette gjøres i eget fylke. Vårt poeng er at fylkesdirektørenes ansvar ikke rimer med hvordan enkelte omtaler problemområder i egen organisasjon. Som fylkesdirektør har man et ansvar for å gjøre egen organisasjon best mulig i stand til å løse IA-oppgavet, og da må man også eie eventuelle problemer som hindrer en tilfredsstillende oppgaveløsning og ikke skyve ansvaret for disse over på andre. Som en intervjudeltaker uttrykte:

Direktørene må mer på banen og eie oppgavet.

Tett knyttet til eget handlingsrom er rammefinansieringen av virkemidlene. Flere fylkesdirektører viser til at det var et riktig grep å innlemme finansieringen av NALS i rammen. Dette ga mer fleksibilitet og mulighet til å se flere oppgaver i sammenheng. Enkelte fylkesdirektører virker samtidig mer opptatt av finansieringen enn av IA-oppgavens innhold. Igjen er det vanskelig å si om dette skyldes manglende engasjement for oppdraget, eller om det også her implisitt ligger et signal om at tjenesteleveransene i IA-oppgaven kan styres tettere fra direktoratets side, ikke minst på et faglig plan.

Manglende engasjement for IA-arbeidet gjør i tillegg at direktoratet ikke mottar relevant informasjon som kan brukes til å utvikle mer standardiserte IA-tjenester.. På tross av at noen fylkesdirektører stiller seg tvilende til IA-arbeidets effekter på sykefravær, synes det åpenbart at virkningene i hvert fall ikke ville vært negative om tjenestene ble levert på en måte som er i takt med resten av organisasjonen både innad og på tvers av fylker. Også i de tilfeller fylkene har valgt å ikke prioritere IA-arbeidet, burde det i større grad begrunnes ovenfor direktoratet. Mer konkrete tilbakemeldinger til direktoratet ville dessuten gjort det mulig å dokumentere erfaringer for departementet om hvordan IA-oppgaven løses i NAV på en bedre måte.

Som nevnt stiller enkelte fylkesdirektører seg tvilende til effekten IA-arbeidet har på sykefravær. Igjen vil vi påpeke at dersom man som fylkesdirektør har sviktende tiltro til at arbeidet som gjøres i eget fylke er relevant og virksomt med tanke på reduksjon av sykefravær, har man også et ansvar for å si tydelig ifra, gjøre aktive grep og søke kunnskap om hva som virker. Alt annet er ansvarsfraskrivelse.

Ansvarsfraskrivelse er et ord som dukker opp i intervjuene av ansatte under direktørnivået. Her pekes det på at fylkene har fått «*stort handlingsrom uten tydelige forventninger til måloppnåelse*», slik en formulerte det. Dette fører til at IA-oppgaven ikke prioriteres, eller sagt på en annen måte av en intervjudeltaker: «*Nå går man litt under radaren. Det som ikke etterspørres, prioriteres ikke av direktørene*».

På tross av stor variasjon, merker vi oss likevel to områder hvor nær sagt alle ser behov for forsterket innsats eller endringer. Forsterket innsats nevnes av flere som ønskelig med tanke på NAVs arbeidsgiverfokus. Mer kunnskap om arbeidsgiveres behov og et mer sømløst og helhetlig tilbud til denne brukergruppen er ikke nye tanker, men det er etter vår oppfatning tydelig at dette er noe fylkesdirektørene ønsker å videreføre og intensivere. Sykefraværsoppfølging er på sin side et område hvor flere tar til orde for endringer. Sykefraværsoppfølgingen omtales av enkelte som lite effektiv og med uklare resultater, og flere argumenterer for at ressursinnsatsen ikke prioriteres tilstrekkelig mellom ulike sykmeldte. Det er også et ønske fra flere om å intensivere ressursinnsatsen tidligere i sykmeldingsforløpene.

Hvis vi skal evne å hjelpe menneskene som trenger oss mest, må vi dreie ressursbruken lenger fram for å forebygge. Nå driver vi og øser ut av en lekk båt. Det skjer ikke noe.

3.3 På vei mot mer integrerte tjenester?

Det er krevende å få oversikt over hvordan fylkene er organisert, og hvordan organiseringen skal bidra til å levere på IA-oppdraget. Det er også eksempler på ulik begrepsbruk og vi merker oss at sentrale intervjudeltakere har utfordringer med å forklare den organisatoriske strukturen. Felles er imidlertid at IA-avtalen ikke er en årsaksforklaring for valgt organisering.

Vi kaller det ikke innsatsteam her. Men det er det samme som det andre fylker kaller innsatsteam.

På tross av stor kompleksitet finner vi på et overordnet nivå mange av de samme (positive) utviklingstrekkene i hvert fylke. Tettere integrering og samarbeid mellom NALS og NAV-kontor, sterkere kobling mellom sykefraværsoppfølging og forebyggende arbeidsmiljøarbeid og et tydelig kvalitetsarbeid knyttet til arbeidsgivers møte med NAV er som nevnt noe mange intervjudeltakere er opptatt av. Vår vurdering i så måte, er at IA-avtalen har vært beveggrunn og en legitimerende kraft i dette endringsarbeidet.

NAV-fylkene er ulike med tanke på hvordan de organiserer NALS og det er ulike tanker om organiseringens betydning for oppgaveløsning og kvalitet i tjenestene. Vår vurdering er at organiseringen av NALS som en egen spesialenhet, historisk sett førte til for sterk silotenkning som også i dag gjør seg gjeldende. Dette handler altså både om struktur, men også ulik kultur og ulike praksiser som ikke foreløpig ser ut til å være hensiktsmessig samordnet. Det er imidlertid utfordrende å si noe sikkert om hensiktsmessig organisering, all den tid det fortsatt hersker usikkerhet om hva IA-arbeidet egentlig skal innebære av tjenester til arbeidsgiver.

Vi har stilt intervjudeltakere flere spørsmål om hvorfor NAV-fylket er organisert som det er. Her er det enkelte som har svært gode svar. De gode svarene er ikke utelukkende forbeholdt fylkene som har vært gjennom endringsprosesser i form av fylkessammenslåing eller lignende, men det er tydelig at flere av fylkene som har blitt tvunget til å tenke nytt om hvilke organisatoriske grep som kan gjøres for å levere best mulig på oppgaveløsning og tjenesteleveranse, har et fortrinn. Her presenteres den organisatoriske strukturen som et narrativ med tydelige forbindelser mellom struktur, oppgaver, samhandling og kompetanse. Ikke overraskende er det også disse fylkene som har klareste formeninger om svakhetene ved egen organisering.

Motsatt er det enkelte fylker som strever med å forklare hvorfor de er organisert som de er. Noen framstiller også den organisatoriske strukturen som et område med begrenset handlingsrom, som regel på grunn av geografiske forhold og store avstander. I disse intervjuene har det også vært krevende å få intervjudeltakeren til å reflektere rundt hva alternative organisatoriske løsninger kunne gitt av mulige fordeler, eller hvilken betydning organisering kan ha for IA-oppdraget.

Variasjonen mellom fylkene viser både at noen har tatt aktive grep og er på god vei, mens andre i begrenset grad har tatt innover seg at IA-oppdraget nå går til hele NAV og at det derfor er naturlig at fylkesdirektørene tar tydeligere eierskap. Flere intervjudeltakere hevder at organisasjonen i begrenset grad har tatt inn over seg at oppdraget nå gjelder hele NAV, og at dette ikke har blitt fulgt opp i

styringssignalene dra direktoratet. I den forbindelse peker enkelte på at direktører og NAV-ledere i for liten grad tar ansvar for resultatoppnåelsen. Det siste er en oppfatning vi deler.

På den annen side er vi usikre på i hvilken grad manglende styringssignaler er årsaken til at ikke alle fylkesdirektører har tatt tilstrekkelig eierskap til IA-oppgavet. Det empiriske materialet tyder tvert imot på at man fra direktoratets side har vært tydeligere enn tidligere. Enten det er snakk om den innledende samlingen på Gardermoen, eller det gjelder signalene fra departementet tidlig i avtaleperioden, er det vanskelig å forstå at ansvaret som tilfalt fylkesleddet skulle være til å misforstå.

4. Vurdering og anbefalinger

Vår vurdering er at IA trenger strammere føringer når det gjelder kommunikasjon, form og rapportering. I oppdraget har vi i flere henseender observert at IA-avtalen forsvinner i det store NAV. Der NAV-kontorens ytelser kan preges av et presserende driv, er det rent operasjonelt mindre bevissthet rundt IA. Variasjonen mellom fylkene gjør bildet nyansert, men vi finner flere eksempler på at IA vies for lite oppmerksomhet på høyere ledelseshold i NAV-fylkene.

I flere av NAV-fylkene pågår det en hel del overordnede prosesser, forsøk og praksis rundt gode samarbeidsformer mellom NALS og NAV-kontor. Spørsmålet om hva som er en effektiv sykefraværsoppfølging, godt forebyggende arbeid og hvordan effektiv samhandling bør se ut, er imidlertid ikke tydeliggjort. Det finnes positive utviklingstrekk og eksempler på hva som karakteriserer god samhandling på tvers av enheter i NAV-fylkene. Vi mener derfor det ville være hensiktsmessig å tydeliggjøre prinsippene disse bygger på. Et slikt arbeid bør etter vårt syn eksplisitt se forebyggende arbeid og sykefraværsoppfølging som komplementære størrelser som står i et gjensidig avhengighetsforhold til hverandre.

Hvorvidt NAV i dag er hensiktsmessig organisert for å levere på IA-oppdraget, er et stort spørsmål. Rent organisatorisk er det få som ville lagt brikkene på samme sted om IA skulle startet opp i dag. Vi finner ingen holdepunkter for at dagens organisering – i seg selv – fremmer en hensiktsmessig integrasjon mellom NAV-kontorene og spesialfunksjoner. Dette handler primært om at organiseringen av NALS som en egen spesialenhet, historisk sett førte til for sterk silotenkning som fortsatt gjør seg gjeldende. Det er imidlertid flere som mener at samhandling på tvers er mulig innenfor dagens organiseringer og praksiser, og at ivaretagelse av NALS som spesialenhet både ivaretar og verner om et fagmiljø som det hevdes ellers ville gått i oppløsning. Som motsats er det en del som mener NALS burde ligget under Arbeidstilsynet.

Vi har for få empiriske holdepunkter til å konkludere på en hensiktsmessig organisering. Hva vi kan slå fast er at samarbeidsformen mellom NAV-kontor og NALS må styrkes, og at arbeidet med dette må gå hurtigere enn hva som tilfellet i dag. Dette må, etter vår vurdering, følges av eksplisitt prioritering og fokusering fra ledelseshold. Hvorvidt dette også innebærer større organisatoriske endringer, er for oss et åpent anliggende.

Gitt at inneværende avtale er forlenget med to år, synliggjør vi her noen forbedringspunkter som både NAV-fylkene og direktoratet bør ta tak i:

- Ledelsen, både på direktorats- og fylkesnivå, må videreføre og forsterke kommunikasjonen av IA-oppdraget gjelder hele NAV. Dette må resultere i organisatoriske og kulturelle endringer i hvordan man løser oppgaver og leverer tjenester.
- IA-arbeidet i NAV bør i større grad se forebyggende arbeid og sykefraværsoppfølging som komplementære størrelser som står i et gjensidig avhengighetsforhold til hverandre.
- I den nye avtaleperioden bør felles forum for IA, der direktoratet, fylkesledernivået og NALS møtes på tvers av fylkene, styrkes. Utviklingen av en felles forståelse vil være nødvendig for å sikre hensiktsmessig standardisering av tjenester som blir levert til arbeidsgivere.

- Fylkesdirektørene må ta eierskap til og løfte fram IA-arbeidet i egen organisasjon. Dersom ikke ledelsen i NAV-fylkene følger opp og er utålmodige på arbeidstakere og arbeidsgiveres vegne, kan det forsinke og svekke nødvendig omstilling. Dette er en prioritering som fylkesdirektørene bør forankre i direktoratet, og som direktoratet bør forankre i departementet, da NAVs øvrige arbeid hittil har blitt fulgt mye tettere.
- Det er en lang vei å gå når det kommer til å få samhandlingen mellom NALS og NAV-kontorene til å kjennetegnes av en institusjonalisert og felles måte å arbeide på – hvor sammenheng i tjenester er det rådende. Det er ingen enkel løsning på dette, men enkelte fylker viser lovende resultater når det gjelder sterkere kobling mellom NALS og NAV-kontor, og hvordan NAV samlet møter arbeidsgivere. Dette krever fremoverlente fylkesdirektører som benytter handlingsrommet til å få i gang endringsprosesser internt med mål om mer helhetlig arbeid og effektiv bruk av intern kompetanse.
- Fylkesdirektørene må sikre gjenkjennelighet og samtidighet i tjenester til arbeidsgivere i sine fylker. Hvorvidt dette løses enklest gjennom spesialiserte NALS-enheter eller der NALS-ansatte sitter fysisk spredt på NAV-kontor er underordnet. Direktoratet bør i større grad fokusere på å ha dokumentasjon på hvorvidt arbeidsgivere og arbeidstakere mottar de tjenestene de skal.
- Fylkesdirektørene og ansvarlige ledere for NALS må sørge for kontinuerlig kompetanseutvikling basert på hvilke tjenester som arbeidsgiver skal motta. Kompetansemål for IA-ansatte er et godt eksempel på hva som kan standardiseres på nasjonalt nivå.
- For å sikre fylkesdirektørenes oppmerksomhet og prioritering av IA, samt gi relevant styringsinformasjon om IA til direktoratet, bør det vurderes å etablere tydeligere resultatoppfølging, for eksempel gjennom eksplisitte mål(tall) og rapporteringskrav. Utviklingsprosessen av slike måltall vil i seg selv kunne bidra til både å løfte variasjon, ulik forståelse og konkretisering av målbilder frem i lyset.

Samlet sett vil implementering av disse anbefalingene kunne bidra til mer målrettet innsats i tråd med intensjonen i inneværende IA-avtale. Det er likevel usikkert om at dette vil føre til reduksjon i sykefraværet. I det minste bereder det grunnen for at man kan evaluere effektene av NAVs innsats på IA-området innen rimelig tid.

Utover dette, gjør vi oss følgende vurderinger når det kommer til sykefraværsoppfølgingen og digitalisering:

Mange av intervjudeltakerne melder om en sykefraværsoppfølging som ikke er hensiktsmessig. Ikke minst peker flere på at NAV har for dårlige verktøy til å identifisere hvilke sykmeldte som trenger tidlig og tett oppfølging, og hvilke sykmeldte som klarer seg selv. Til tross for at GDPR-regelverk og annet lovverk setter begrensninger, vil trolig digitalisering og automatisering gi nye muligheter til mer treffsikre løsninger på dette området. Vår vurdering er derfor at det er bekymringsfullt at så mange av lederne i NAV-fylkene viser liten interesse for den teknologiske utviklingen.

- Dagens sykefraværsoppfølging har stort behov for nytenkning. Her bør direktoratet ta tydelig faglig ledelse, men invitere til innspill fra hele organisasjonen. Mulig økt handlingsrom for strengere prioritering av hvem som skal motta tettere oppfølging, bør etterfølges av tydelige faglige føringer fra direktoratet.

Intervjudeltakerne tilbakemeldinger danner i sum et bilde av en sykefraværsoppfølging som står med én fot i et gammelt, tids- og regelstyrt regime, og én fot i en framvoksende digital virkelighet som vil gi nye muligheter for identifisering og prioritering av hvem som trenger oppfølging. Forståelsen av potensialet store datamengder og økende digital samhandling har for treffsikker sykefraværsoppfølging, øker de ansattes frustrasjon over for mange og for dårlige fagsystemer.

- Økt bruk av kunstig intelligens og automatisering av oppgaver vil snart kreve annen type kompetanse hos de ansatte i NAV. Å sikre at organisasjonen forberedes til dette, er en oppgave for ledere på ulike nivåer.

OXFORD RESEARCH

Denmark

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

Norway

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

Sweden

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

Finland

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

Baltics/Riga

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

Belgium/Brussels

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