

Følgerevaluering av NAV Vestlands utviklingsprosjekt om sykefraværsoppfølging

Sluttrapport fra Oxford Research

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

Januar 2022 – mars 2023

Team

Frode Bjørge
Silje Hjelmeland
Morten Grønås-Werring
André Olsen



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

Denne rapporten dokumenterer og analyserer resultatene fra følgeevalueringen av NAV Vestland region Sunnfjords utviklingsprosjekt om sykefraværsoppfølging.

Arbeidet er gjennomført på oppdrag for Arbeids- og velferdsdirektoratet. Formålet med følgeevalueringen er å øke kunnskapen om hvordan NAV bør jobbe med forebygging og oppfølging av sykefravær. I en tidligere fase av oppdraget, ble følgeevalueringen ledet av Kristian Rostoft Boysen.

Vi vil takke Arbeids- og velferdsdirektoratet for oppdraget og for godt samarbeid gjennom studien. Spesielt vil vi takke Fatima El Boukri for konstruktive justeringer underveis. Takk også til prosjektleder for utviklingsprosjektet, Karen Hovlid Skretting, og leder av sykefraværsavdelingen, Reidun Robberstad, for god hjelp og nyttige samtaler. Vi vil også benytte anledningen til å takke referansegruppen for engasjerte innspill og kommentarer.

Vi takker ansatte ved sykefraværsavdelingen, enkeltpersoner og virksomheter som har bidratt i den omfattende datainnsamlingen.

Kristiansand, 31. mars 2023

Frode Bjørge
Prosjektleder
Oxford Research AS

Innholdsfortegnelse

Sammendrag	5
1. Utviklingsprosjektets utgangspunkt	8
1.1 Kort om dagens sykefraværsoppfølging	8
1.2 Utviklingsprosjektets forarbeid	9
2. Teoretisk tilnærming	11
2.1 Endringsteori	11
2.2 Innovasjon, spredning, digitalisering og samarbeid	13
3. Metode og datagrunnlag	18
3.1 Dokumentstudier	18
3.2 Møteobservasjoner.....	18
3.3 Kvalitative intervjuer	19
3.4 Arbeidsverksted om endringsteori.....	19
3.5 Spørreundersøkelse til arbeidsgivere	20
3.6 Vurdering av datagrunnlaget.....	21
4. Organisering og ressurser	22
4.1 Etablering av en regional sykefraværsavdeling	22
4.2 Samarbeid på tvers i NAV	29
5. Oppfølging av arbeidsgivere: Stoppunkt 1	34
5.1 Aktiviteter og tjenesteproduksjon	36
5.2 Implementeringsutfall	37
5.3 Brukereffekter og endringsmekanismer	39
6. Oppfølging av sykmeldte: Stoppunkt 2	45
6.1 Aktiviteter og tjenesteproduksjon	47
6.2 Implementeringsutfall	52
6.3 Endringsmekanismer og brukereffekter	54
7. Overordnede refleksjoner	58
7.1 Utviklingsprosjektets organisering og rammer	58
7.2 Likere saksbehandling og oppfølging.....	59
7.3 Er stoppunktene treffsikre nok?	60

7.4 Samarbeid i NAV	61
7.5 Balansen mellom drift og utvikling.....	62
7.6 Jobbmobilitet	64
7.7 Ulike samarbeidskonstellasjoner.....	64
7.8 Innovasjon i utviklingsprosjektet.....	65
8. Muligheter for overførbarhet og oppskalering.....	67
8.1 Enkeltelementer egnet for videre uttesting	67
8.2 Forslag til justeringer	68
8.3 Modellens overførbarhet	72
8.4 Forutsetninger for oppskalering	72
9. Konklusjoner og anbefalinger	75
Litteraturliste	78

Sammendrag

Formålet med denne følgeevalueringen har vært å gi NAV Vestlands utviklingsprosjekt om sykefraværsoppfølging i region Sunnfjord et kunnskapsbasert beslutningsgrunnlag for videreutvikling av organiseringen og innholdet i NAVs sykefraværsoppfølging. Oppdraget har bestått av tre deler:

- 1) Utarbeidelse av en endringsteori som dokumenterer innholdet og læringen i utviklingsprosjektet, og setter en oversiktlig ramme for virkningskjeden i prosjektet
- 2) Følgeevaluering av utprøvingen av utviklingsprosjektet med særlig oppmerksomhet rundt implementering og gjennomføring
- 3) Redegjørelse av muligheter for overførbarhet og oppskalering

Følgeevalueringen bygger på et omfattende empirisk grunnlag bestående av dokumentstudier, møteobservasjoner, kvalitative intervjuer med NAV-ansatte og sykmeldte, spørreundersøkelse blant arbeidsgivere og arbeidsverksteder med NAV-ansatte om endringsteori. På grunn av forsinkelser i implementeringen av den valgte modellen for sykefraværsoppfølging, har det vært nødvendig med justeringer i undersøkelsesopplegget underveis.

Utviklingsprosjektet har vært ambisiøst og har bestått av både organisatoriske endringer og ny oppfølgingsmetodikk. Endringene er basert på et omfattende analysearbeid og påfølgende løsningsutvikling med bred deltakelse. Organisatorisk har man opprettet en regional, virtuell sykefraværsavdeling, hvor alle ansatte jobber utelukkende med sykefraværsoppfølging. Avdelingen har hatt én leder med fag- og personalansvar.

I utviklingsprosjektet har man også testet ut to nye stoppunkt som innebærer tidligere og tettere kontakt mellom NAV og henholdsvis arbeidsgivere og sykmeldte. I det som omtales som stoppunkt 1, ringer NAV til arbeidsgivere med ansatte som har vært sykmeldt over seks uker for en generell samtale om sykefraværsoppfølging. Formålet med samtalen er å sette arbeidsgivere bedre i stand til å ivareta de ansattes arbeidsmiljø og oppfølgingsbehov. Samtalen skal også bevisstgjøre arbeidsgiverne om muligheten for å ta imot personer som står utenfor arbeidslivet.

I det som omtales som stoppunkt 2, mottar sykmeldte som har som vært ute av arbeid i seks uker, en melding fra sykefraværsavdelingen med spørsmål om egne jobbforventninger. Jobbforventninger har gjennom en rekke vitenskapelige studier vist seg å predikere faktisk retur til arbeid ved en rekke somatiske lidelser. I stoppunkt 2 blir sykmeldte bedt om å skåre seg selv på en skala fra 1 til 5 om forventninger om retur til arbeid. Sykmeldte som rapporterer om lave jobbforventninger, blir kontaktet av ansatte i avdelingen for en mulig samtale. I denne samtalen skal metoden motiverende intervju benyttes. Formålet med samtalen er å øke den sykmeldtes jobbforventning, og slik øke sannsynligheten for raskere retur til arbeid.

Sammen med ansatte i den regionale sykefraværsavdelingen har vi utviklet en endringsteori for de to stoppunktene. Endringsteorien er blitt justert og forenklet underveis for å kunne fungere som et verktøy for systematisk læring. I dette arbeidet har vi rettet oppmerksomhet mot effekter for både sykefraværsavdelingen og henholdsvis arbeidsgivere/sykmeldte.

Stoppunkt 1 til arbeidsgivere har blitt prøvd ut gjennom hele utprøvingsfasen, om enn med varierende omfang. Fra høsten 2022 bidro også NAV Arbeidslivssenter og markedsnettverket i implementeringen

av stoppunktet. Samarbeidet om stoppunkt 1 betegnes som svært nyttig av de involverte aktørene, ettersom det har gitt NAV Arbeidslivssenter og markedsnettverket et naturlig kontaktpunkt med ulike virksomheter. På den måten har det banet vei for et tettere samarbeid mellom NAV og arbeidsgivere. Etter vår vurdering preges NAV region Sunnfjord nå av et mer gjennomgående og helhetlig arbeidsgiverperspektiv.

Gjennom spørreundersøkelsen forteller arbeidsgivere om positivt utbytte av stoppunkt 1. Oppsummert oppgir nesten 4 av 5 at samtalen med NAV region Sunnfjord var nyttig. Om lag 1 av 3 oppgir at telefonsamtalen har gjort det lettere å stille krav til sykmeldte ansatte om å oppfylle sine plikter i sykefraværsforløpet, og noe mer enn 1 av 3 svarer også at de har fått mer innsikt i hvilke virkemidler som er tilgjengelige fra NAV i forbindelse med forebygging og oppfølging av sykefravær. Spørreundersøkelsen til arbeidsgiverne avdekker også at et stort flertall av arbeidsgiverne gjør konkrete grep i etterkant av samtalen. For eksempel tar nær en tredjedel kontakt med den sykmeldte.

Stoppunkt 2 til sykmeldte er dessverre preget av manglende implementering. Vi har derfor et begrenset datagrunnlag for å vurdere hvordan brukerne opplever en tidlig og tett kontakt med NAV, og våre funn må derfor tolkes med varsomhet. Funnene tyder likevel på at sykmeldte er fornøyde med at NAV tar kontakt tidlig. De opplever det som særlig positivt at de får snakke med en NAV-veileder og fortelle om sin situasjon. Videre får sykmeldte vite mer om hva NAV kan bistå med i oppfølgingen og om egne rettigheter og plikter i sykefraværsforløpet. Fordi det ikke har vært mulig å hente ut oppdaterte tall fra de tidligere avdelingene, har vi ikke hatt anledning til å undersøke endringer i tiltaksbruken til sykmeldte i regionen før og etter innføring av den regionale sykefraværsavdelingen.

Et sentralt element i stoppunkt 2 er brukernes selvrapporterte jobbforventning. Med støtte i relevant forskning er det grunn til å hevde at egenrapportert jobbforventning kan være et godt silingsverktøy for å identifisere sykmeldte med behov for oppfølging. Men som også flere studier viser til, er det behov for ytterligere validering av måten å spørre om jobbforventning på. Erfaringene fra den regionale sykefraværsavdelingen viser at man ennå er i piloteringsfasen for dette stoppunktet. Det er derfor behov for å videreutvikle verktøyet før man kan konkludere med hvorvidt det er en god og treffsikker metode.

Følgeevalueringen har dokumentert implementeringen av modellen. Til tross for periodevist høyt sykefravær, høyt arbeidspress og dermed redusert framdrift i utviklingsprosjektet, er intervjudeltakere tydelige på at saksbehandlingen og oppfølgingen har blitt likere på tvers av veiledere og kontorer. Dette er et tydelig funn. Ifølge ansatte i sykefraværsavdelingen og eksterne aktører, har også den regionale sykefraværsavdelingen økt medarbeidernes kompetanse. Kollegaveiledning, felles ledelse, saksdrøftingsmøter og aktiv bruk av veilederen for sykefraværsoppfølging trekkes fram som årsaker til mer enhetlige tjenester.

I løpet av utviklingsprosjektet har det samtidig blitt tydelig at organiseringen av sykefraværsavdelingen gir visse utfordringer: At veilederne sitter på sine lokale NAV-kontor og jobber virtuelt under en felles regional ledelse, har ført til at enkelte har følt seg alene og ikke som en del av det faglige og kollegiale felleskapet ved det NAV-kontoret hvor de har sin fysiske arbeidsplass. Enkelte informanter peker i den forbindelse på at man har hatt for lite ressurser til å bygge et sosialt felleskap i avdelingen, og flere etterlyser muligheter for hospitering og flere fysiske møtearenaer. Fra årsskiftet 2022/2023 har sykefraværsavdelingen ikke lenger felles leder med både fag- og personalansvar. I stedet er personalansvaret flyttet tilbake til lederne ved de enkelte NAV-kontorene i

regionen. Dermed fjernes et vesentlig premiss for utprøvingen. Mangelen på enhetlig ledelse svekker etter vår mening modellens slagkraft.

Den regionale sykefravørsavdelingen har etter vår vurdering vist seg som et riktig virkemiddel for å redusere sårbarheten til de minste kontorene. Dette ble særlig tydelig da sykefravørsavdelingen selv strevde med høyt sykefravær. Perioden med mangel på personell og høyt arbeidspress var krevende både for avdelingen og for utviklingsprosjektet, men man klarte likevel å levere lovpålagte tjenester til sykmeldte i hele regionen. Hvordan det hadde gått *uten* en regional sykefravørsavdeling, der ansatte kunne dekke opp for hverandre, er uvisst. Etter vår vurdering er det derfor vanskelig å se for seg hvordan man eventuelt skal reversere denne organisasjonsendringen.

Utviklingsprosjektet har jobbet etter det som gjerne omtales som forbedringshjulet. Forbedringshjulet baserer seg på Lean-metodikk og tar til orde for kontinuerlig forbedring gjennom løpende endringer. I rapporten stiller vi spørsmål ved hvor rask prosjektledelsen har vært til å justere kursen underveis i prosjektet. Gjennom observasjon og intervjuer har vi fått høre om arbeidsformer og maler, for eksempel til bruk i stoppunktene som man er enige om at ikke fungerer optimalt. Man har likevel ikke evnet å gjøre nødvendige justeringer raskt nok.

Utfordringene som utviklingsprosjektet har møtt, reiser spørsmål om hvilken innramming utviklingsprosjekter i NAV har. Vi stiller blant annet spørsmål ved hvilke strategier fylkesleddet og Arbeids- og velferdsdirektoratet har for å håndtere uforutsette hendelser underveis i et utviklingsprosjekt. At utprøvningsfasen skulle skje innenfor ordinære rammer, har hele tiden vært et premiss. Vi argumenterer for at dette kan være et premiss som er tilpasset NAV region Sunnfjords manglende økonomiske handlingsrom. Det er imidlertid ikke et premiss som bidrar til å øke kunnskapen om hvordan NAV bør jobbe med forebygging og oppfølging av sykefravær. Det er etter vår mening uheldig at implementeringen av stoppunktene blir skadelidende av lav bemanning. Med tanke på den omfattende analyse- og løsningsfasen, der en rekke aktører i fellesskap kom fram til en modell som man ønsket å teste ut, blir det nær sagt paradoksalt at det ikke er nok ressurser til uttesting. For å bøte på dette, bør enten ambisjonsnivået for at utviklingsprosjekter av denne typen skal lede til overførbare og skalerbare modeller, reduseres. Eller så må utviklingsprosjekter ha tilgang på ressurser som kan sikre stringent uttesting i tilstrekkelig omfang, på tross av uforutsette utfordringer som oppstår.

I rapportens avslutningskapittel drøfter vi nødvendige forutsetninger for en oppskalering av modellen på en måte som muliggjør systematisk utprøving med tilhørende effekt- og prosessevaluering. Vi mener det er grunn til å mane til tålmodighet på dette området. Sykefravørsavdelingen har lært mye og gjort gode erfaringer, men utprøvingen er fortsatt bare en utprøving. Det er derfor for tidlig å konkludere med at en ny modell for sykefravørsoppfølging er testet og klar for spredning.

1. Utviklingsprosjektets utgangspunkt

I dette kapitlet gjør vi kort rede for rammene som utviklingsprosjektet har operert innenfor. Først gir vi en oversikt over dagens sykefraværsoppfølging og det juridiske grunnlaget for denne. Deretter presenterer vi analyserapporten som formulerte problembeskrivelsen for utviklingsprosjektet, før vi avslutter med en kort beskrivelse av løsningsrapporten om utviklingsprosjektets utforming.

1.1 Kort om dagens sykefraværsoppfølging

Folketrygdloven (ftrl.) kapittel 8 angir den formelle rammen for den norske sykepengeordningen, herunder starttidspunkt, finansieringsansvar, kompensasjonsgrad og maksimal varighet på sykeperioden. Videre angir dette kapitlet hvilke plikter og rettigheter som gjelder for den oppfølging som skal skje i sykefraværet (sykefraværsoppfølgingen), både fra NAVs side (§ 8-7a) og den sykmeldte sitt medvirkningsansvar og aktivitetsplikt (§ 8-8). Det oppstilles også krav til tidspunkt og dokumentasjonsgrad i sykmelders legeerklæring som grunnlag for sykmelding etter egenmeldingsperioden (§ 8-7). Arbeidsgivers ansvar i sykefraværsoppfølgingen fremgår særlig av arbeidsmiljølovens § 4-6 og ftrl. § 25-2. I det videre gis det en kort kronologisk oversikt over den ordinære sykefraværsoppfølgingen i det tilfellet at sykefravær hos en arbeidstaker har oppstått.¹

Innen 4 uker: Arbeidsgiver skal sammen med arbeidstaker starte utarbeiding av oppfølgingsplan så tidlig som mulig, og senest når arbeidstaker har vært helt eller delvis borte fra arbeidet i 4 uker. Oppfølgingsplanen skal inneholde en vurdering av arbeidstakers arbeidsoppgaver og arbeidsevne, aktuelle tiltak i arbeidsgivers regi, aktuelle tiltak med bistand fra NAV, samt plan for videre oppfølging. Unntak gjelder hvor dette er åpenbart unødvendig. Arbeidsgiver skal sørge for at oppfølgingsplanen sendes til sykmelder og NAV.

Innen 7 uker: Arbeidsgiver skal senest innen 7 uker innkalle arbeidstakeren som er helt sykmeldt til dialogmøte 1. Unntak gjelder hvor dette er åpenbart unødvendig. For den som er delvis sykmeldt, skal et slikt møte holdes når arbeidsgiver, arbeidstaker eller sykmelder anser det hensiktsmessig. I møtet kan også bedriftshelsetjenesten, NAV, en tillitsvalgt eller verneombudet delta. Vil man innkalle helsepersonell som har behandlet arbeidstaker, må arbeidstaker gi samtykke.

Innen 8 uker: NAV skal senest innen 8 uker gjøre en vurdering av om arbeidstakeren oppfylder aktivitetsplikten (aktivitetskravet). Med mindre medisinske årsaker er til hinder for det, må medlemmet være i arbeidsrelatert aktivitet for å få rett til sykepenger. Aktivitetskravet kan også unntaksvis fravikes når det dokumenteres av arbeidsgiver at arbeidsrelatert aktivitet ikke kan gjennomføres på den sykmeldtes arbeidsplass. Aktivitetsplikten gjelder i hele sykefraværsperioden.

Innen 26 uker: NAV skal senest innen 6 måneder gjennomføre dialogmøte 2 med arbeidstaker og arbeidsgiveren.² Begge parter har møteplikt, og arbeidsgiver skal sende oppdatert oppfølgingsplan senest 1 uke før møtet. Sykmelder skal delta hvis NAV mener det er hensiktsmessig. Arbeidsrettede tiltak skal vurderes. Unntak for å avholde dialogmøte 2 gjelder hvor dette er åpenbart unødvendig.

¹I denne sammenheng er det også sett hen til NAVs veiledning på nett og i rundskrivet til ftrl. kap 8: <https://www.nav.no/arbeidsgiver/oppfolging-sykmeldte#hvem>
Rundskriv til ftrl kap 8 – Sykepenger - Lovdata

Alle parter kan be om at dialogmøte 2 blir gjennomført tidligere. NAV har da plikt til å gjennomføre dette.

NAV kan også innkalle til dialogmøte senere (dialogmøte 3) hvis det er behov for et nytt møte i slutten av sykepengeperioden. Partene som blir innkalt har møteplikt. Også arbeidsgiver, arbeidstaker eller sykmelder kan kreve et slik møte. Arbeidsgiver skal sende oppdatert oppfølgingsplan senest 1 uke før møtet.

Innen 52 uker: Senest mot slutten av sykemeldingsperioden skal NAV på nytt vurdere arbeidstakers rettigheter og behovet for arbeidsrettede tiltak.

Den sykmeldtes medvirkningsplikt under sykefraværet innebærer et klart ansvar for å bidra til komme raskest mulig tilbake til arbeid, herunder gi opplysninger om funksjonsevne, utarbeide og gjennomføre oppfølgingsplaner, delta i dialogmøter m.m. Sykepenger skal stanses om medvirknings- og aktivitetsplikten ikke overholdes.

1.2 Utviklingsprosjektets forarbeid

I dette delkapitlet gjør vi kort rede for utviklingsprosjektets egen analyserapport og løsningsrapport utarbeidet av NAV region Sunnfjord.

1.2.1 Analyserapport

I september 2020 vedtok styringsgruppen mandat med følgende mål for utviklingsprosjektet: «NAV region Sunnfjord og verksemdene i regionen sitt samarbeid bidreg til fleire innbyggjarar i arbeid og at verksemdene difor får meir arbeidskraft». I tillegg ble det utformet to delmål: For det første skal «Sjukemeldte ha tilgang til likeverdige teneste, tilpassa den enkelte sine behov». For det andre skal «Arbeidsgjevarar motta koordinerte teneste frå alle deler av NAV i regionen». Målene var utgangspunktet for planlegging og gjennomføring av analysefasen. Dette arbeidet munnet ut i en rapport som ble presentert for styringsgruppen og regionen i februar 2021.

I analysefasen ble det utført en systematisk gjennomgang av praksis i sykefraværsoppfølgingen til NAV, spørreundersøkelse til alle ansatte i NAV-kontor og spesialenheter, og intervju med sykmeldte. I tillegg ble det gjennomført en større arbeidsgiverundersøkelse i regionen, og intervjuer av flere arbeidsgivere i etterkant.

Analyserapporten dokumenterer et behov for endringer i organisering og gjennomføring av sykefraværsoppfølgingen. Det er store forskjeller mellom kommunene i innbyggertall og størrelse på NAV-kontor, og oppfølgingen av sykmeldte og kontakt med arbeidsgivere ble i utgangspunktet håndtert av hvert enkelt NAV-kontor. I flere av kontorene var det få ansatte som jobbet med sykefraværsoppfølging, noe som gjorde tjenesten sårbar for endringer i personalsituasjonen.

Spørreundersøkelsen til egne ansatte i regionen viste at ansatte ved større NAV-kontor skårer noe høyere på egen opplevd kompetanse enn ansatte ved mindre kontor. Videre fremkommer det at ansatte savner samarbeid med kollegaer ved andre NAV-kontor, og at de ønsker mer faglig samarbeid mellom ulike enheter i NAV. Utviklingsprosjektet skulle bidra til å løse disse utfordringene.

Videre avdekket analysen at det var stor variasjon i oppfølgingen som blir gitt til de sykmeldte. I tillegg oppga spesialenhetene (NAV Arbeidslivssenter og Arbeidsrådgivningskontoret) at de kom for

sent inn i saker og at det var stor variasjon i bruken av deres tjenester. Dermed var det et ubenyttet potensiale i å samkjøre kunnskapen om tjenestene spesialenheter kunne tilby.

Spørreundersøkelsen til bedriftene i regionen viste at arbeidsgiverne opplevde at det var vanskelig å stille krav til sykmeldte arbeidstakere. I tillegg fremkommer det av resultatene at NAV kom for sent inn i sykefraværsoppfølgingen, at arbeidsgiverne kjente for lite til de ulike tjenestene NAV kan tilby og at de ønsket et tettere samarbeid med NAV.

Overordnet viste analysen at det var nødvendig med utvikling av felles arbeidsprosesser på tvers av NAV-kontor og spesialenheter, for å kunne levere likeverdige tjenester til sykmeldte og tilby et tettere samarbeid med arbeidsgivere i regionen. Behov for tiltak opp mot både sykmeldte og arbeidsgivere, god koordinering mellom enheter og fagområder i NAV, samt stabile tjenester til enhver tid i regionen ble løftet frem i analyserapporten.

1.2.2 Løsningsrapport

Som følge av funnene i analysen har NAV Vestland utviklet en ny organisering av sykefraværsoppfølgingen. Utviklingen av en felles modell for sykefraværsoppfølging i regionen startet med «Tjenestedesignuken» i april 2021. Flere prosesser ble gjennomført i etterkant, frem til godkjenning av løsningsrapporten i september 2021. Løsningsrapporten viser til foreslåtte mulige løsninger for å utbedre de spesifikke manglene som ble avdekket i analysefasen. Utviklingsprosjektet bygger på Lean-prinsippene med vekt på å skape verdi for brukerne, sikre kontinuerlig forbedring i prosesser og organisering, samt ansattinvolvering.

Det ble bestemt at det skulle opprettes en regional sykefraværsavdeling som skal løse oppgaver knyttet til sykefravær i hele regionen. I den forbindelse ble det rekruttert faglig dyktige og motiverte ansatte på tvers av kommunegrensene, som skulle inngå i avdelingen med 100 prosent stilling. Det ble også tilsatt en egen leder for avdelingen med fag- og personalansvar på regionalt nivå. Teamet skulle jobbe desentralisert, og ansatte ville dermed ha kontor plass på ulike NAV-kontor i regionen.

I utviklingsprosjektet ble det lagt opp til to tidligere stoppunkt for tettere samarbeid med arbeidsgivere og oppfølging av sykmeldte. Det fremgår av løsningsrapporten at arbeidsgivere kontaktes når de har ansatte som har vært sykmeldt over fire uker (dette ble senere flyttet til seks uker). I den tidlige kontakten med arbeidsgivere vektlegges blant annet behov for støtte når det gjelder forebygging og oppfølging av sykefravær, og spørsmål om inkludering.

Videre ble det foreslått kontakt med den sykmeldte ved seks ukers sykefravær hvor fokus skal være på jobbforventninger. Sykmeldt skal blant annet skåre seg selv på egne forventninger om retur til arbeid. Sykmeldte som har behov for tettere oppfølging fra NAV for å komme tilbake i arbeid, vil deretter bli kontaktet av ansatte i sykefraværsavdelingen for en samtale med bruk av motiverende intervju som metode. I samtalen skal det utgreies om den sykmeldtes jobbforventninger og egen vurdering av retur til arbeid. Det sentrale målet er å bidra til å heve den sykmeldes jobbforventning gjennom samtalen. Målsettingen var styrende for valget om å teste bruk av motiverende intervju som metode.

Av løsningsrapporten ble det også foreslått etablering av et kompetanseteam hvor alle spesialenheter skulle være representert. Hensikten var å utnytte tilgjengelige tjenester optimalt og i tillegg koordinere innsatsen. Den regionale sykefraværsavdelingen og kompetanseteamet skulle møtes jevnlig for å diskutere saker anonymt og dermed sikre deling av kunnskap. Dette skulle bidra til at virksomhetene i regionen får den hjelpen de har behov for, fra riktig instans.

2. Teoretisk tilnærming

I dette kapitlet redegjør vi for det overordnede analytiske rammeverket som har ligget til grunn for evalueringen. I det første delkapitlet begrunner vi valget av endringsteori som tilnærming og gir en beskrivelse av hvordan endringsteorien har strukturert datainnsamlingen, analysen og presentasjonen av evalueringens funn og vurderinger. I det andre delkapitlet presenterer vi kort momenter fra relevant litteratur om innovasjon i offentlig sektor. Barrierer mot spredning, ambisjoner om digitalisering og antakelsen om samarbeid som løsning på utfordringer på velferdstjenestefeltet, er momentene som blir drøftet opp mot utviklingsprosjektet.

2.1 Endringsteori

Det er en klar fordel at tiltak, programmer og tjenester bygger på en artikulert *endringsteori*, som beskriver «planen» eller «reiseruten» fram til utfallene man ønsker seg. For alle offentlige intervensjoner ligger det til grunn en «teori» om hvordan intervensjonene skal føre til ønskede endringer hos målgruppen. Men deler av – eller til og med hele – teorien kan være implisitt, lite gjennomtenkt eller utydelig beskrevet. Endringsteori er et rammeverk som skal hjelpe med å tenke klarere rundt logikken, prinsippene og antagelsene bak *hva* tiltakene gjør, *hvorfor* de gjør det og *hvordan* de gjør det, samt de intenderte *resultatene* (Ghate 2018, s. 3). Endringsteorien er derfor nyttig for dem som eier, utvikler, iverksetter eller evaluerer tiltakene.

Endringsteorier kan ta mange former, og det finnes etter hvert en omfattende litteratur som beskriver ulike framgangsmåter og oppsett. Feltet er derfor preget av varierende terminologi. Endringsteorier består som et minimum av «behov» (problemet/hva som skal styrkes) «input» (innsatsfaktorer/ressurser), «output» (aktiviteter/produkter/tjenester), og «outcomes» (utfall/brukereffekter/samfunns-effekter). I tillegg bør en endringsteori inneholde en beskrivelse av «implementeringsutfall», dvs. hvilke endringer som må inntreffe i organisasjonen som skal levere tiltaket, for at den skal være i stand til å frambringe ønskede resultater for brukerne/mottakerne. Vellykket implementering kan være krevende og er avhengig av at ansatte i organisasjonen tilegner seg kompetanse og endrer praksis i tråd med det som er planlagt. Dette er noe tiltakseier har begrenset kontroll over. Implementeringsutfall kan også være positive effekter av tiltaket som inntreffer i organisasjonen og som gjør at den løser oppgavene på en bedre måte. Også «endringmekanismer», altså mellomliggende steg i den kausale kjeden mellom mottak av tjenesten og ønsket endring i målgruppens atferd eller tilstand, er viktige å beskrive. Endringmekanismene hos målgruppen er gjerne forbundet med mentale endringer eller læring, enten de er kognitive, emosjonelle og/eller relatert til holdninger.

Ved å utarbeide en endringsteori, kan man få et mer presist bilde av et gitt program eller tiltak. Det kan også legge grunnlaget for å teste ut antakelser om årsakssammenhenger. I forlengelsen av dette kan slike øvelser også øke bevissthetsnivået rundt hva som bør måles (og ikke måles) for å vite om man er på rett vei mot å oppnå målene. Endringsteori øker også presisjonsnivået for å tenke kontrafaktisk – å forestille seg hva som ville være konsekvensene dersom tiltaket ikke ble gjennomført. Dette kan gi gode innsikter i analysen av tiltakets bidrag, også omtalt som «addisjonalitet» – dvs. hvilke endringer som kan tilskrives tiltaket.

En endringsteori kan framstilles og visualiseres på mange forskjellige måter. Et vanlig oppsett er «virkningskjeder» eller «resultatkjeder», som er brukt i DFØs veileder for mål- og resultatstyring i

staten (DFØ 2010). Kjernen er likevel tekstlige prosessbeskrivelser. Øvelsen tar ofte målsettinger på brukereffektnivået som utgangspunkt, for så å spørre hva som må ligge til grunn eller være på plass for at disse materialiserer seg. Deretter beveger man seg videre bakover via implementeringsutfall, aktiviteter/produkter og over til hvilke innsatsfaktorer som kreves. Metoden skal gjøre antakelser og forutsetninger eksplisitte, og identifisere forestilte årsakssammenhenger – «causal pathways» – som er de sentrale for å lykkes i en gitt intervensjon. Å utarbeide en endringsteori kan for eksempel synliggjøre at det vil kreve en annen ressursinnsats å nå målsettingene enn den som er avsatt, eller at man burde sette av mer tid til opplæring i metoder som skal anvendes av organisasjonens ansatte.

2.1.1 Endringsteori for utviklingsprosjektet

Oppdragsgiver ønsket at evaluator skulle utarbeide en endringsteori for utviklingsprosjektet. I vårt løsningsforslag vektla vi at NAV region Sunnfjord skulle få et eierskap til endringsteorien, og at den skulle være en tydelig og hensiktsmessig representasjon av utviklingsprosjektet. Vi har derfor brukt forskjellige utgaver og visuelle framstillinger av endringsteorien som utgangspunkt for samtaler med prosjektleder, avdelingsledere og ansatte i sykefraværsavdelingen.

Endringsteorien er utarbeidet i samarbeid med sykefraværsavdelingen. Vi har gjennomført flere arbeidsverksteder til dette formålet (se også kap 3.4 for mer utfyllende detaljer). Diskusjon og innspill fra involverte aktører i utviklingsprosjektet har bidratt til empirisk validering og påfølgende justeringer i endringsteorien. Den har vært strukturerende for både datainnsamlingen og analysene av datamaterialet, og presentasjonen av følgeevalueringens funn er også basert på denne systematikken. Dessuten er den sentral i diskusjoner rundt overførbarhet og videre utprøving/oppskalering.

2.2 Innovasjon, spredning, digitalisering og samarbeid

Vi ser utviklingsprosjektet i region Sunnfjord som et innovasjonsprosjekt. Litteratur om innovasjon i offentlig sektor brukes derfor som et teoretisk perspektiv i vår analyse.

Innovasjonsprosjekter i offentlig sektor skjer ikke i et vakuum, men må forholde seg til de rammebetingelsene som styrer det daglige arbeidet; styring, finansiering, lover og forskrifter. Disse rammebetingelsene kan oppmuntre og legge til rette for innovasjon, eller de kan begrense mulighetene (Meld. St. 30 (2019–2020), s. 24). Hvorvidt virksomheten har en innovasjonsvennlig kultur og besitter kompetanse om innovasjonsarbeid, er også sentralt (ibid, s. 6). Det vil ofte være krevende å finne balansen mellom daglige krav til drift og leveranser på den ene siden, og det å identifisere og utnytte handlingsrom for innovasjon.

Rammestyring som utgangspunkt for statens styring av kommunesektoren, og mål- og resultatstyring av statlige virksomheter, er ment å etterlate handlingsrom for underliggende virksomheter til å selv gjøre tilpasninger og ha frihet i sin oppgaveløsning. Motsatt vil høy grad av detaljstyring, resultatmåling og krav til rapportering, begrense virksomhetenes muligheter til å kunne løse oppdrag på nye måter og samarbeide med andre aktører (ibid, s. 24-25).

På samme måte vil den finansielle strukturen som gjelder for en virksomhet, ha stor betydning for mulighetene til å utføre innovasjonsprosjekter. Innovasjonsprosjekter kan innebære risiko for kostnader i tillegg til ordinær drift, og hovedvekten av innovasjons- og utviklingstiltak innenfor offentlig sektor må skje innenfor eksisterende budsjettammer. Dette stiller store krav til virksomheten, noe utviklingsprosjektet i region Sunnfjord har erfart. Det er likevel ikke slik at begrensede økonomiske ressurser alltid hemmer innovasjon. Innovasjonsbarometrene til KS viser at de mest innovative kommunene har liten andel frie inntekter korrigert for utgiftsbehov (ibid, s. 26).

I stortingsmeldingen «En innovativ offentlig sektor» vises det til at innovasjon innebærer å iverksette noe nytt som skaper verdi for innbyggerne og samfunnet. Med utgangspunkt i OECDs definisjon defineres innovasjon på følgende måte:

Innovasjon i offentlig sektor kan være en ny eller vesentlig endret tjeneste, produkt, prosess, organisering eller kommunikasjonsmåte. At innovasjonen er ny, betyr at den er ny for den aktuelle virksomheten, den kan likevel være kjent for og iverksatt i andre virksomheter. (Meld. St. 30 (2019–2020), s. 13)

Proessen rundt analysearbeidet og løsningsforslaget som lå til grunn for utviklingsprosjektet, skapte en forventning hos oss om å finne eksempler på medarbeiderdrevet innovasjon (MDI). MDI er tydelig etterspurt i styringsdokumenter (Meld. St. 30 (2019–2020)) og har vært høyt på dagsordenen i de nordiske velferdsstatene det siste tiåret (se f.eks. Fuglsang, Willumsen og Ødegård, 2020). Slike innovasjoner tar ofte mål av seg til å levere mer koordinerte og samordnede tjenester til brukere med sammensatte behov.

Spredning

Som del av oppdraget skal vi også undersøke og gjøre rede for i hvilken grad nyskapingene i utviklingsprosjektet er overførbare til andre små kommuner/regioner. Vi kommer tilbake til dette i kapittel 8. Her vil vi likevel gjøre rede for fire sentrale aspekter ved spredning av innovasjon: kontekst, problembeskrivelse, samfunnsrolle og absorpsjonskapasitet.

Hensikten med å spre innovasjon er å få størst mulig gevinstrealisering. Det er tross alt mindre kostnadskrevende å gjenbruke andres idéer (Meld. St. 30 (2019–2020), s. 97). Det kan imidlertid være utfordrende å måle effekten av innovative tiltak, og dette innebærer at man ikke alltid kan se gevinsten med innovasjonsinnsatsen koblet opp mot egen virksomhet, men som bidrag til å løse en felles utfordring for samfunnet (ibid, s. 95). Effekten av en innovasjon kan ligge fram i tid og/eller komme til syne i en annen del av virksomheten eller annen del av samfunnet enn der innsatsen ble lagt inn. Et forsøk på innovasjon kan også utgjøre viktig læring og danne grunnlag for et senere innovasjonsprosjekt.

Fuglsang (2010) påpeker at selv om det ikke er enighet om hva som kan karakteriseres som innovasjon, er det enighet om at innovasjon består av to beslektede prosesser: 1) skape noe nytt, og 2) få dette nye til å fungere i en gitt kontekst. Fuglsangs presisering speiles i KS' definisjon av innovasjon i offentlig sektor som noe nytt, nyttig og nyttiggjort (Meld. St. 30 (2019–2020), s. 13). Nyttiggjort refererer til spredning av innovasjon og har lenge vært en skilleshæl for spesielt inkrementell innovasjon i offentlig sektor. På tross av betydelig innovasjon innen velferdssektoren har det vært en gjentakende utfordring å spre nye løsninger og lære av hverandre (se f.eks. Digitaliseringsrådet, 2019). Ifølge det nordiske innovasjonsbarometeret er Norge det landet hvor færrest offentlige organisasjoner har gjort en aktiv innsats for å spre egne innovative løsninger (Lykkebo m.fl., 2019, s. 16). Dersom et utviklingsprosjekt er vellykket, men ikke blir nyttiggjort i andre kontekster, kan det føre til slitasje og svekke insentivene til ytterligere utprøving og nyskaping:

Der et forsøk viser seg å gi gode resultater, bør de nye løsningene kunne implementeres og erfaringene spres. I de tilfellene der et forsøk ikke oppnår ønsket effekt, bør lærdommene brukes i det videre arbeidet og deles med andre aktører som vurderer lignende forsøk. For å få til dette, må eksperimenter og forsøk evalueres grundig. I tillegg bør det fra starten av legges til rette for eventuell implementering og spredning. Det er flere eksempler på vellykkede innovasjoner i offentlig sektor som ikke skaleres og spres. Å gjennomføre en rekke forsøk med positive resultater, uten at de implementeres og fører til varig endring, kan gi tretthet i organisasjonen. (Lykkebo m.fl. 2019, s. 65)

Fire forhold er verd å trekke frem når det gjelder spredning av innovasjon i offentlig sektor. For det første kan manglende forståelse av den spesifikke konteksten hvor innovasjonen skal implementeres, skape utfordringer knyttet til spredning. Som Høiland & Willumsen, (2018, s. 2) skriver: «Understanding the conditions and the practices of the employees at ground levels in public welfare organizations are vital for implementation studies». Betydningen av kontekst og gode beskrivelser av hva aktørene faktisk gjør, er et argument for bruk av endringsteori. Som vi har redegjort for over, kan endringsteori bidra til mer presise beskrivelser av hvordan et tiltak er utformet og sette ord på kunnskap eller praksis som tas for gitt.

For det andre er spredning av innovasjoner ikke bare avhengig av aktiv formidling av selve nyskapingen; problemet som nyskapingen skal løse må også være tydelig beskrevet og definert. Av

erfaring fra flere ulike innovasjonsprosjekter vi har fulgt i NAV, vet vi at problembeskrivelsen kan være mangelfull.

For å lykkes bør en ikke starte med å definere en detaljert løsning med klare spesifikasjonskrav, men være åpen for at løsningen på behovet kanskje ikke er oppfunnet eller utviklet ennå. Man bør også være åpen for at problemet eller behovet kan være et annet enn det man først har forstått, eller det kan være større og omfatte andre aktører. Løsningene man først så er ikke nødvendigvis de som best løser problemet. Derfor bør man definere behovet og ikke løsningene først. (Meld. St. 30 (2019–2020), s. 13-14)

Dette støttes også av Rønning (2021). I forbindelse med barrierer for spredning av innovasjon i offentlig sektor, skriver han: «I velferdssektoren har mange hatt en oppfatning av at problemene er kjent og solgt inn, og at de bare skal selge inn løsningen» (Rønning, 2021, s. 102). I region Sunnfjord er det gjort et grundig analysearbeid forut for implementering. Dette er en klar styrke med tanke på eventuell videre spredning og skalering. Denne behovsorienteringen må ses i sammenheng med begrepet «fail fast», som innebærer at man tester ideer og uferdige løsninger før man har lagt for mye tid og penger i dem (ibid, s. 13). Innovasjonsarbeid innebærer prøving og feiling og vil derfor alltid være forbundet med risiko for at man ikke lykkes.

For det tredje kan forhold ved organisasjonens samfunnsrolle innebære en terskel for spredning av innovasjon. Sykefraværsoppfølging kan representere tjenester til sårbare brukere, og utviklingsprosjekter som for eksempel kan rokke ved forutsigbarheten til utbetalinger, kan medføre en betydelig risiko for brukerne (Brown, 2010; Brown & Osborne, 2012) Skal en innovasjon være egnet for spredning og oppskalering, må for eksempel beskrivelsen og utformingen av et utviklingsprosjekt gi beslutningstakere tilstrekkelig oversikt om hva som kreves av det enkelte NAV-kontor, slik at man ikke risikerer at det går ut over ordinære og lovpålagte oppgaver. Denne avveiningen handler om det enkelte NAV-kontorets absorpsjonskapasitet.

Absorpsjonskapasitet er det fjerde forholdet. Det er et velkjent begrep som betegner en organisasjons «opptaksevne» og kapasitet til å forstå og nyttiggjøre seg nye ideer (Rønning 2021).

Absorpsjonskapasiteten henger nært sammen med balansegangen mellom drift og utvikling, ofte kalt «ambidexterity» (Boukamel & Emery, 2017; Gieske m.fl. 2016). Ofte vil medarbeiderne, som er avgjørende for å implementere ideen, dras mellom krav om ordinær drift og innovasjonsarbeid. Dette er forhold som vil bli drøftet senere i rapporten.

Digitalisering

I forbindelse med innovasjonsarbeid er også begrepet digitalisering sentralt. Hvilke digitale fagsystemer som støtter opp under de nye metodene for sykefraværsoppfølging som her prøves ut, hvilket handlingsrom som finnes for utvikling av nye digitale hjelpemidler og hvordan det digitale legger rammer for hvordan arbeidet i sykefraværsavdelingen utføres, vil være av interesse. Vi vil derfor kort redegjøre for noen sentrale forhold ved digitalisering i offentlig sektor.

Digitalisering kan defineres på følgende måte:

Digitalisering handler om å bruke teknologi til å fornye, forenkle og forbedre. Det handler om å tilby nye og bedre tjenester, som er enkle å bruke, effektive, og pålitelige. Digitalisering

legger til rette for økt verdiskaping og innovasjon, og kan bidra til å øke produktiviteten i både privat og offentlig sektor. Kommunal- og distriktsdepartementet, 2014)

Det er en nær sammenheng mellom digitalisering og innovasjon. Både stat og kommune fremhever ny teknologi som den viktigste driveren for innovasjon. Det er derfor fremhevet i en rekke nasjonale føringer at offentlig sektor i større grad må teste og ta i bruk de mulighetene som teknologi og digitalisering gir (Meld. St. 30 (2019–2020), s. 43-44). Digitalisering handler for øvrig ikke kun om utnyttelse av teknologi, men innebærer omlegginger som endrer en virksomhets organisering, ledelse, arbeidsprosesser og regelverk (ibid, s. 52).

Utprøving av nye løsninger må forholde seg til gjeldende regelverk for den offentlige virksomheten om dette ikke gjennomføres etter unntaksbestemmelser eller forsøksloven. Styring gjennom lov og forskrifter er ment å sikre rettssikkerhet, likebehandling og likeverdig tjenester, men detaljerte lovkrav kan også svekke muligheten for å gjøre lokale prioriteringer og gi redusert mulighet til å jobbe med nye og innovative løsninger (ibid, s. 58). Arbeidet med å fjerne hindringer for digitalisering fremheves i digitaliseringsstrategien for offentlig sektor, hvor det blant annet fremheves at regelverket må tilrettelegge for mer deling av data, hel eller delvis automatisering av saksgang/saksbehandling, men samtidig ivareta personvern og andre krav til forsvarlighet. Det trekkes videre frem som en utfordring at manglende kompetanse gjør at regelverket tolkes for strengt slik at muligheter for innovasjon og digitalisering ikke blir utnyttet.

Om samarbeid

Det er få utviklingsprosjekter som ikke på en eller annen måte har ambisjoner om mer og bedre samarbeid. Særlig gjelder dette i velferdstjenestefeltet. Løsningsrapportens ambisjoner om koordinerte og mer helhetlige tjenester føyer seg med andre ord inn i en rådende diskurs der mer samarbeid eller samhandling framstilles som løsningen på utfordringer i offentlig sektor. Dette er ikke nytt, og er heller ikke begrenset til en norsk kontekst: «No phrase expresses as frequent a complaint about the federal bureaucracy as does 'lack of coordination'. No suggestion for reform is more common than 'what we need is more coordination'» (Pressman og Wildavsky, 1984, s. 133).

Pressman & Wildavsky (1984) klassiker om implementering viser nettopp hvor vanskelig det kan være å samordne ressurser på tvers av sektor- og tjenesteområder. Den generelle troen på at det er mer samarbeid som skal til når alt ikke fungerer som det skal, speiles i floraen av begreper som samarbeid, samordning, koordinering, samhandling og samskaping.

Samarbeid har også blitt framhevet i forbindelse med innovasjonsarbeid. Begrepet «samarbeidsdrevet innovasjon» peker nettopp på potensialet for nyskaping som ligger i å koble ulike aktører, profesjoner og perspektiver (Sørensen & Torfing, 2011). Talspersoner for et slikt perspektiv peker på hvordan den nordiske velferdsmodellen har «nogle meget veluddannede og kompetente offentlige ledere og medarbejdere med et stort personligt engagement og høje faglige ambitioner, som for alvor kommer i spil, når der fokuseres på indholdet og kvaliteten af den offentlige service og ikke kun på effektivitet og nye styringsformer» (ibid s. 25). Region Sunnfjords sykefraværsavdeling, med erfarne og kompetente ansatte, kan hevdes å legge ekstra godt til rette for nyskaping sammen med andre i NAV-systemet. Formålet i NAV Vestlands utviklingsprosjekt om intraorganisatorisk nettverkssamarbeid kan således legge til rette for innovasjon.

To vanlige utfordringer ved intraorganisatorisk samarbeid er det Aasland (Breimo et al., 2022, s. 17) betegner som samarbeidets objekt, altså hva resultatet av samarbeidet skal være. Ulike aktører kan være enige om å samarbeide, men like fullt ha ulike motiver eller mål for samarbeidet. På samme måte kan samarbeidets subjekt, «altså hvem «vi»'et som skal samarbeide, er», være uklart (ibid).

Tross de positive konnotasjonene rundt samarbeid, og et sterkt politisk trykk for mer samordning, finnes det også stemmer som sår tvil om hvorvidt mer samarbeid alltid er en universalløsning. I boka «Mot bedre samarbeid? Betragtninger fra studier av norske velferdstjenester» (Breimo et al, 2022), rettes et kritisk blikk på det politiske prosjektet som handler om forsøk på koordinering av tjenester og på den rådende fortelling om at det som oftest er manglende samarbeid som er problemet. Forfatterne viser blant annet til at det sjelden stilles spørsmål om hvor mye tid som brukes på samarbeidsambisjoner som kanskje ikke fører noen vei, eller samarbeid som kanskje tvert imot skaper andre eller nye problemer.

Slitasjen som samarbeidsprosjekter kan føre til på grunn av store transaksjonskostnader i form av møter, planer og prosjekter som ikke leder til noe mer, betegnes av Huxham & Vangen (2005) som *collaborative inertia*. Motsatsen til en slik treghet og manglende måloppnåelse, er det de samme forskerne omtaler som *collaborative advantage*. Collaborative advantage beskriver kort og godt prosesser der man sammen oppnår mer enn en enkelt aktør ville klart alene. Huxham og Vangen (2005) er likevel tydelige på collaborative advantage ikke er enkelt å oppnå:

The overwhelming conclusion from our research is that seeking collaborative advantage is a seriously time-consuming activity, so it is only to be considered when the stakes are really worth pursuing. Our message to practitioners and policy-makers alike is don't do it unless you have to (Huxham og Vangen 2005, s. 13).

I studier av samarbeid kan man skille mellom to ulike tilnæringer: kulturperspektiver og instrumentelle perspektiver (Christensen et al. 2004). Mens instrumentelle perspektiver peker på strukturelle organisasjonsendringer for å fremme samarbeid, legger kulturperspektiver vekt på at endring er vanskelig. Det skyldes både at folk har en tendens til å løse oppgaver på samme måte som de har gjort tidligere (såkalt stivhengighet), eller at de uansett jobber ut fra hva de selv anser som «passende» ut fra normer og regler som anses naturlige og legitime i organisasjonen (March & Olsen, 1996). I NAV Vestlands utviklingsprosjekt har vi både forsøkt å identifisere strukturelle endringer på et makronivå, og kulturelle endringer på et mikro- og mesonivå (Breimo m.fl. 2022).

I vår følgeevaluering av utviklingsprosjektet trekker vi altså veksler på ulike teoretiske innfallsvinkler. Fordelen med en slik tilnærming, er at forskjellige teoretiske perspektiver kan bidra til å kaste lys over ulike deler av utviklingsprosjektet. Vårt valg av teoretisk rammeverk innebærer også at vi betrakter utviklingsprosjektet som en innovasjon, og at vi tar utgangspunkt i at samarbeid verken er enkelt eller nødvendigvis et udiskutabelt gode.

3. Metode og datagrunnlag

Denne følgeevalueringen retter oppmerksomheten mot hvorvidt resultatene av utviklingsprosjektet er i tråd med målsettingene for utviklingsprosjektet. Oppdragsgiver har ønsket at det gis innspill til justeringer av modellen underveis, og derfor har prosjektteamet i Oxford Research hatt løpende dialog med sentrale aktører i utviklingsprosjektet. En viktig oppgave for oss som evaluatorene har vært å bidra på arenaer for dialog og læring, og sørge for at ulike aktører medvirker på læringsarenaene. Dette har vi forsøkt å ivareta gjennom arbeidsverksteder om endringsteori, møter med oppdragsgiver og ved å bidra med innspill til justeringer underveis, både sporadisk og i faste statusmøter med prosjektledelsen i utviklingsprosjektet.

Følgeevalueringen har et flermetodisk forskningsdesign der både kvalitative og kvantitative metoder anvendes. Denne rapporten bygger på data som er samlet inn gjennom en kombinasjon av dokumenter, møteobservasjoner, intervjuer, arbeidsverksteder og spørreundersøkelse. I det følgende presenteres datakildene før det gis en vurdering av datagrunnlaget.

3.1 Dokumentstudier

I oppdragets innledende fase ble det gjennomført dokumentstudier av tidligere forskning og analyser på området. Videre har vi gjennomgått prosjektspesifikke dokumenter, herunder analyserapport og løsningsrapport utarbeidet av NAV region Sunnfjord. Dokumentene har vært viktige for å gripe problemforståelse, dokumentere brukerinnsett, målstruktur og rasjonale bak utviklingsprosjektet. Vi har også gjennomgått beskrivelser av nye oppfølgingsmetodikker, arbeidsprosesser og andre grep modellen innbefatter. Informasjonen vi tilegnet oss i denne fasen bidro i utforming av endringsteorien og i utviklingen av datainnsamlingsverktøy.

3.2 Møteobservasjoner

Gjennom prosjektperioden har prosjektteamet i Oxford Research deltatt som observatører i ulike møter som har blitt avholdt i NAV region Sunnfjord. Herunder avdelingsmøter i sykefraværsavdelingen, saksdrøftingsmøter, møter i prosjektgruppen, møter i styringsgruppen og opplæringen av NAV Arbeidslivssenter og markedsnettverket i gjennomføringen av stoppunkt 1. Formålet med møteobservasjonene har både vært å få bedre innblikk i hvordan samarbeids- og samhandlingsformene fungerer og utvikler seg over tid, og holde oss løpende orientert om endringer som skjer underveis i prosjektperioden. Møtene har videre gitt oss innsikt i prosesser og beslutninger knyttet til fordeling av arbeidsoppgaver, utvikling av standarder og nye arbeidsmetoder.

Flertallet av møtene har vært observert digitalt, men vi har også gjennomført noen fysiske observasjoner. Antall observasjoner var hyppigst det første halvåret av prosjektgjennomføringen, men også i perioder hvor det har oppstått viktige hendelser, diskusjoner og avgjørelser mellom involverte aktører i prosjektet. Spesielt kan det trekkes frem at det høsten 2022 var flere sentrale tema på agendaen i møtene. For eksempel involvering av NAV Arbeidslivssenter og markedsnettverket i stoppunkt 1, oppstart av stoppunkt 2 og diskusjoner knyttet til forholdet mellom drift og utvikling. Implementeringen av modellen og det løpende samarbeidet innad i og mellom styringsgruppen, prosjektgruppen og sykefraværsavdelingen innebar også utstrakt møtevirksomhet. Vi vil påpeke at vi

bevisst har utelatt observasjoner i perioder hvor vi har gjennomført annen datainnsamling. På denne måten har involverte aktører fått mulighet til å diskutere fritt og kritisere oss som evaluator.

3.3 Kvalitative intervjuer

En viktig del av datamaterialet er kvalitative intervjuer. Vi har gjennomført en rekke intervjuer med ulike aktører involvert i utviklingsprosjektet. I NAV region Sunnfjord har vi intervjuet regionleder, prosjektleder, rådgivende overlege, avdelingsledere i henholdsvis sykefravørsavdelingen, NAV Arbeidslivssenter og markedsnettverket, samt NAV-veiledere, IA-rådgivere og markedskontakter. I tillegg har vi gjennomført intervjuer med noen sykmeldte. Det må imidlertid presiseres at antallet intervjuer med sykmeldte er lavt.

Vi har intervjuet flere av informantene ved to anledninger. Intervjuene har vært gjennomført på ulike tidspunkt i prosjektperioden for å få et godt bilde av prosjektets ulike faser, hendelser og beslutninger. Utviklingsprosjektet involverer mange aktører og omfatter flere tiltak som iverksettes til ulike tider. Derfor har vi underveis også hatt en pragmatisk tilnærming til valg av informanter. Intervjuene ble gjennomført som individuelle intervjuer, og vi har benyttet semistrukturerte intervjuguider tilpasset hver enkelt informantgruppe.

Temaer vi har snakket om i intervjuer med regionleder omhandler mer overordnede perspektiver på utviklingsprosjektet og rammene rundt prosjektet. I intervjuer med prosjektleder har vi stilt spørsmål om analyse- og løsningsfasen, overordnede og strategiske hensyn underveis, samt muligheter og utfordringer knyttet til blant annet organisering, nye arbeidsmetoder og samarbeid på tvers i NAV. Rådgivende overlege har hatt nyttige perspektiver på om saksbehandlingen og oppfølgingen har blitt likere på tvers av NAV-kontor. I intervjuer med avdelingslederne har vi vært særlig opptatt av å få belyst forholdet mellom drift og utvikling, kapasitetshensyn og prioriteringer, samt mulighetsrom og begrensninger knyttet til gjennomføringen av stoppunktene. I intervjuer med øvrige NAV-ansatte har vi stilt spørsmål om deres opplevelser av utviklingsprosjektet. Intervjuene med sykmeldte har gitt indikasjoner på hvordan sykmeldte opplever bruk av selvrapportert jobbforventningsskjema og deres opplevelse av telefonsamtalen med NAV.

3.4 Arbeidsverksted om endringsteori

Vi har gjennomført flere arbeidsverksted om endringsteorien med representanter fra prosjektgruppen, sykefravørsavdelingen og NAV Arbeidslivssenter. Ett arbeidsverksted ble gjennomført digitalt, og to ble avholdt fysisk i Førde. Første arbeidsverksted ble gjennomført digitalt i juni 2022. Her tok vi for oss erfaringer med oppstart av stoppunkt 1, men vi diskuterte også elementer ved stoppunkt 2. Dette til tross for at sykefravørsavdelingen på daværende tidspunkt ikke hadde gjort seg praktiske erfaringer med selvrapportert jobbforventningsspørsmål og motiverende intervju. I oktober 2022 gjennomførte vi et arbeidsverksted i Førde med hovedvekt på stoppunkt 1. Her deltok noen representanter fra sykefravørsavdelingen og avdelingsleder for NAV Arbeidslivssenter. I tillegg har vi gjennomført et fysisk arbeidsverksted i januar 2023 kun med sykefravørsavdelingen, hvor vi tok for oss stoppunkt 2. Ved sistnevnte samling deltok nesten alle de ansatte i sykefravørsavdelingen.

Gjennom prosjektperioden har vi justert endringsteorien i tråd med erfaringer prosjektteamet i Oxford Research og involverte aktører i utviklingsprosjektet har gjort seg i forbindelse med stoppunktene. Det

må imidlertid påpekes at organisering og ressurser (se kap. 4) har betydning for aktiviteter og tjeneste-produksjon og dermed implementeringsutfall og brukereffekter (se kap. 5 og 6). Videre er det viktig å påpeke at endringsteorien er en forenklet versjon av virkeligheten, og at den viser ønskede utfall av innholdselementene i utviklingsprosjektet. Gjennom justeringer av endringsteorien underveis, har vi endt opp med to figurer som utgjør de endelige visuelle framstillingen av endringsteorien.

Gjennom arbeidsverksteder har involverte aktører i utviklingsprosjektet bidratt i utviklingen av endringsteorien. Vi har fått gode tilbakemeldinger fra deltakerne. Det er vårt inntrykk at de også har hatt faglig utbytte av å delta, og at arbeidsverkstedene har vært et samlingspunkt spesielt for sykefravørsavdelingen. Dette har bidratt til erfaringsdeling, samarbeid og diskusjoner om utviklingsprosjektet.

3.5 Spørreundersøkelse til arbeidsgivere

Vi har gjennomført en spørreundersøkelse til arbeidsgivere som har fått oppfølging fra NAV i forbindelse med stoppunkt 1 (se kap. 6). Formålet med spørreundersøkelsen har vært å få innsikt i hva slags betydning det har for arbeidsgivere at NAV tar kontakt tidligere i sykefravørsforløpet for en generell samtale om sykefravørsoppfølging og forebygging. Oxford Research har gjennomført spørreundersøkelsen i tett samarbeid med NAV region Sunnfjord. Vi har stått for selve utarbeidelsen og forslag til tema og spørsmål som skulle inngå i spørreskjemaet. Spørreundersøkelsen består av til sammen 26 spørsmål. Herunder har vi stilt spørsmål om hvordan arbeidsgiverne opplevde telefonsamtalen med NAV, og om det førte til at de foretok seg noe i etterkant av samtalen. Undersøkelsen inneholder også en del åpne felt hvor respondentene kan skrive inn informasjon dersom de ønsker å gi mer utfyllende svar.

Både prosjektleder, avdelingsleder for sykefravørsavdelingen og opplæringskoordinator i NAV region Sunnfjord har gitt innspill og tilbakemeldinger på spørreskjemaet. Undersøkelsen ble utarbeidet av Oxford Research i SurveyXact, og deretter overført av systemeier fra vår organisasjon til NAV region Sunnfjord. Dette var et grep vi gjorde for å ivareta arbeidsgivernes anonymitet. Undersøkelsen ble distribuert 6. januar, og siden har det vært sendt ut to påminnelser for å øke svarprosenten. Spørreundersøkelsen ble avsluttet 27. januar. Vi valgte å gjennomføre spørreundersøkelsen så tett opp til rapportfrist som mulig, for å gi NAV region Sunnfjord mulighet til å ta kontakt med flest mulig arbeidsgivere. Dette var et grep vi gjorde for å styrke datakvaliteten.

Bruttopopulasjonen utgjorde 182 mulige respondenter, og vi endte opp med totalt 66 besvarelser. Dette gir en svarprosent på 36 prosent. Noen av spørsmålene var tilknyttet en aktivering/ruting fra et tidligere spørsmål, som vi si at respondenten kun får spørsmålet dersom det er relevant å svare på. Spørsmålene har også vært ulåst, ettersom det av erfaring kan medføre irritasjon hos respondentene å måtte svare på spørsmål som ikke oppleves relevante for dem. Dermed kan antall respondenter variere noe mellom ulike spørsmål. Alle figurer i rapporten er merket med N, som viser hvor mange respondenter som har besvart det aktuelle spørsmålet. For noen arbeidsgivere har det gått opp mot et år siden de mottok telefon fra NAV, og vi fikk derfor tilbakemeldinger fra arbeidsgivere som ikke kjente til at de hadde hatt noen samtale med NAV. Dette kan ha hatt en innvirkning på svarprosenten.

3.6 Vurdering av datagrunnlaget

Følgeevalueringer, som andre kunnskapsgenerende øvelser, bør vurdere datamaterialet med henblikk på relevansen for oppdragets problemstillinger og om undersøkelsen måler det den har til hensikt å måle (validitet) og pålitelighet (reliabilitet). Samlet sett mener vi at datamaterialet har tilstrekkelig validitet og reliabilitet, innenfor følgeevalueringens tids- og ressursmessige rammer. Denne rapporten bygger på flere datakilder, og etter vår vurdering er det stor grad av samsvar mellom de ulike kildene. Dette i seg selv styrker følgeevalueringens funn og konklusjoner.

Imidlertid er det også noen begrensninger ved denne studien. Når det gjelder det kvalitative datamaterialet, er det viktig å presisere at intervjuene med sykmeldte er lavt. Dette forklares med at antall samtaler gjennomført av sykefraværsavdelingen i stoppunkt 2 er lavt. Derfor er det beheftet usikkerhet til brukereffektene som følger av aktiviteter og tjenesteproduksjon i forbindelse med stoppunkt 2. Dette er samtidig et uttrykk for at stoppunkt 2 ikke har vært implementert som planlagt.

Vi vurderer at datamaterialet som er innhentet gjennom arbeidsverksteder om endringsteori er av høy kvalitet. Det kan både forklares med at vi har gjennomført datainnhenting på flere ulike tidspunkt og at antall deltakere totalt sett har vært forholdsvis høyt. Det at NAV-ansatte har vært med på å utarbeide endringsteorien i samarbeid med prosjektteamet i Oxford Research, bidrar til å styrke validiteten.

Hovedfunnene fra spørreundersøkelsen til arbeidsgivere viser at om lag en tredjedel rapporterer om en positiv effekt som følge av telefonen fra NAV. For eksempel svarer omtrent en tredjedel at samtalen har gjort det lettere å stille krav til sykmeldte ansatte om å oppfylle sine plikter i sykefraværsforløpet. Imidlertid er antall arbeidsgivere som har fått telefonsamtale fra NAV i forbindelse med stoppunkt 1 forholdsvis lavt, sammenlignet med det totale antall arbeidsgivere i regionen. Svarprosenten på spørreundersøkelsen er 36 prosent. Det betyr at funnene på ingen måte kan fremstilles som representative for helheten av dem som har fått telefon fra NAV i stoppunkt 1. I tillegg kan det stilles spørsmål ved hvor mye endring man kan forvente på bakgrunn av kun én telefonsamtale. Dette gjelder også for telefonsamtalen til sykmeldte i stoppunkt 2.

Samtidig er det åpenbare utfordringer med at vi som evaluator er tett på de involverte aktørene og prosessene i utviklingsprosjektet. I tillegg til å ha tett kontakt med oppdragsgiver underveis, har vi også hatt tett dialog med aktører involvert i utviklingsprosjektet. Dette har imidlertid vært nødvendig for å gjennomføre følgeevalueringen, og for å kunne komme med innspill til justeringer av modellen underveis. I følgeevalueringer er forskerne som regel engasjert i de ulike prosessene som utfolder seg gjennom aktivitetene i prosjektet og vil gjerne ha ulike roller underveis. Dette stiller krav til bevissthet og tydelighet om egen rolle i oppdraget, forskningsetikk og habilitet. Vi har deltatt i dialoger og stilt kritiske spørsmål underveis, og har dermed også påvirket aktørene. Derfor har det vært viktig at vi som forskere har vært bevisste vår egen posisjon og den mulige påvirkningen som følger av vår tilstedeværelse og deltakelse.

4. Organisering og ressurser

I dette kapitlet presenteres empirien knyttet til innsatsfaktorer i utviklingsprosjektet, herunder organisering og ressurser. Sentralt i denne sammenheng er det som utgjør to sentrale underkapitler: etablering av en regional sykefraværsavdeling (kap. 4.1) og samarbeid på tvers i NAV (kap. 4.2).

4.1 Etablering av en regional sykefraværsavdeling

Den nye organiseringen innebar at sykefraværsavdelingen skulle løse oppgaver knyttet til sykefravær i hele regionen. Ansatte kom fra ulike NAV-kontor og skulle heretter jobbe fulltid med sykefraværsoppfølging i en digital, regional avdeling. Det ble ansatt en egen avdelingsleder med fag- og personalansvar for sine ansatte.³

I oppstarten var det også behov for å avklare grensesnittet mellom sykefraværsavdelingen og NAV-kontorene i regionen. Dermed er det utviklet rutiner for hvordan avdelingen skal jobbe opp mot NAV-kontorene, og hvilke oppgaver som skal ligge til avdelingen i prosjektperioden. For eksempel er det utarbeidet rutiner for når brukersaker skal overføres til lokalkontorene. For å sikre at NAVs tjenester er mest mulig sammenhengende, er samarbeidet mellom avdelingen og NAV-kontorene viktig.

I intervjuer, møteobservasjoner og arbeidsverksteder peker de ulike aktørene på fordeler og ulemper knyttet til organiseringen av sykefraværsoppfølgingen i en digital, regional avdeling. Informantene er relativt samstemte om at det har tatt tid å få på plass organisasjonsendringene. Samtidig gir intervjudeltakerne tydelig uttrykk for at organiseringen har ført til økt faglig kompetanse og trygghet. Likere oppfølging på tvers av veiledere og kontorer knyttes også til organisasjonsendringene. I det videre presenteres sentrale funn knyttet til aktørenes erfaringer med ny organisering av sykefraværarbeidet.

4.1.1 Medvirkning i prosjektutforming- og gjennomføring

I intervjuer med veiledere i sykefraværsavdelingen har vi stilt spørsmål om deres mulighet til å medvirke i prosjektutforming- og gjennomføring. Enkelte veiledere har deltatt i prosjektgruppen for utviklingsprosjektet, som startet opp før avdelingen ble opprettet. I intervjuene fremkommer det at prosjektgruppen har vært sentral i utformingen av utviklingsprosjektet. Det trekkes særlig frem som positivt at prosjektgruppen har jobbet fram et godt grunnlag for oppstart gjennom en omfattende kartlegging av nåsituasjonen. Enkelte påpeker at medlemmer av prosjektgruppen ikke utelukkende var personer som jobbet med sykefraværsoppfølging, noe som gjorde at medlemmene kunne se forhold ved sykefraværsoppfølgingen fra ulike perspektiv. Denne tverrfaglige tilnærmingen fremstilles som et riktig grep.

Flere av veilederne som ikke har deltatt i prosjektgruppen, beskriver mulighetene for medvirkning i prosjektutformingen som mer begrenset. I prosjektgjennomføringen har derimot medvirkningsmulighetene være gode. Veilederne forteller at de har blitt hørt underveis i prosjektperioden, og at det er rom for å være med å påvirke arbeidet innenfor rammene for prosjektet. For eksempel karakteriserer veilederne ledelsen som lydhør når det har vært behov for å lempe på

³ Fra 1. januar 2023 har avdelingsleder imidlertid kun fag- og personalansvar for ansatte som sitter lokalt i NAV Sunnfjord, og fagansvar for veiledere som har sin kontor plass på ulike NAV-kontor i regionen.

aktiviteter i utviklingsprosjektet til fordel for ordinære driftsoppgaver. Dette har ifølge våre informanter vært nødvendig i perioder med høyt sykefravær i avdelingen. Enkelte veiledere peker imidlertid på at avgjørelser tar tid og at de savner raskere beslutninger fra ledelsen.

4.1.2 Presset arbeidshverdag

I prosjektperioden har sykefraværsavdelingen vært preget av høyt sykefravær og arbeidspress for de ansatte. Dette har gjort det krevende å holde framdriften i utprøvingen av stoppunktene, og i perioder har ansatte ikke hatt kapasitet til å ringe verken arbeidsgivere eller sykmeldte. I intervjuene har vi stilt spørsmål ved hva som har ført til det høye arbeidstrykket, som både ansatte og ledelsen rapporterer om. Her finner vi at det særlig dreier seg om at utviklingsprosjektet innebærer nye oppgaver i tillegg til ordinær drift. I tillegg fører sykefraværet i avdelingen til at øvrige ansatte må ta over de sykmeldtes oppgaver. Det at enkelte har sagt opp sin stilling, skaper også en usikkerhet for de ansatte.

I avdelingsmøtene som ble observert høsten 2022, ble det gitt tydelig uttrykk for frustrasjon blant medarbeiderne. Høyt arbeidspress over tid, kombinert med usikkerhet rundt hva som skulle skje med prosjektet etter 31.12.2022,⁴ førte til misnøye og motgangsfølelse i avdelingen. I tillegg var flere skuffet over at roboten ikke fikk den funksjonen den opprinnelig var tiltenkt (se kap. 4.1.8).

Sett utenfra kunne man anta at arbeidspresset i sum ble mindre ettersom felles arbeidsbenk (se kap. 4.1.5) ville føre til likere og jevnere belastning mellom de ansatte. Når sykefraværsoppfølgingen er samlet i én avdeling, burde også tjenesten være mindre sårbar for endringer i personalsituasjonen. Medarbeiderne har heller ikke hatt ansvar for andre områder enn sykefraværsoppfølgingen. En leder sier det slik:

Det har ikke blitt mer å gjøre om man ser på tallene og deler på ansatte. For eksempel hvor mange dialogmøter som er planlagt og holdt. Men det er forskjeller i befolkningen i Fjaler og Sunnfjord, og de små kommunene har kanskje vært vant med å gi tettere oppfølging enn hva vi i Førde har klart å få til.

Avdelingsleder

En annen intervjudeltaker forteller at medarbeiderne trives godt med å jobbe utelukkende med sykefraværsoppfølging, men forklarer at det har blitt en mer hektisk hverdag hvor ting må løses fortere enn hva man tidligere var vant til. Økningen i arbeidsbelastning var en stor overgang, hevdes det, og overgangen var særlig stor for de små kontorene. For enkelte ansatte som ikke var like spesialiserte i utgangspunktet, har det vært mye å sette seg inn i. Ansatte med lang erfaring forteller om en enklere overgang.

I tillegg til ordinære oppgaver i sykefraværsoppfølgingen, skulle avdelingen prioritere nye aktiviteter i utviklingsprosjektet. Begge deler har ifølge veilederne vært viktig, men det har vært vanskelig å prioritere aktiviteter og tjenester i utviklingsprosjektet når trykket på ordinære og lovpålagte driftsoppgaver har vært høyt. I den forbindelse trekker enkelte frem at endringene i forbindelse med utviklingsprosjektet kan ha vært litt vel omfattende, slik det fremkommer i intervju:

⁴ På dette tidspunktet var det ikke bestemt at prosjektet skulle forlenges til 31.06.2023.

Det er vanskelig å si noe om effekten av det vi gjør på grunn av lite tid. Jeg har jobbet flere år i NAV, og har aldri hatt det så travelt og stressende som nå. Vi skulle starte prosjektet og samtidig gjøre nye ting og bygge opp ny avdeling, og det var kanskje for mye uten noen ekstra ressurser. Da skulle man ta mange arbeidsoppgaver. Det betydde jo mye omrokking for de andre i NAV-kontoret også, men de fikk nok mye av det som var kjent. I tillegg til å gjøre nye ting, skulle vi etablere en ny avdeling og sitte langt ifra hverandre. Jeg tror nok man gapte over litt for mye. Så var det den uroen i forhold til at jeg sa ja til å bli med på et prosjekt, men underveis ble det så mye uro at det ikke var det jeg sa ja til egentlig. Det er mer snakk om en permanent ordning og ikke et prosjekt.

NAV-veileder

I intervjuer og møteobservasjoner forteller enkelte at de kjenner på dårlig samvittighet for at de skal slutte i NAV fordi det fører til at arbeidspresset på øvrige ansatte øker. Dette er også knyttet til at det er utfordrende, spesielt i de minste kommunene, å rekruttere kvalifisert arbeidskraft. Samtidig kan det ta tid før en nyansatt er like trygg i rollen, faglig sterk og effektiv som den ansattressursen avdelingen mister.

4.1.3 Faglig kompetanse

Etableringen av sykefraværsavdelingen innebar en overgang fra å jobbe på lokalkontoret med stedlige kolleger, til arbeid på tvers av kommunegrensene med flere nye kolleger. Ansatte i avdelingen forteller at de har blitt tryggere på det faglige arbeidet som følge av den nye organiseringen. De viser til at de har fått et sterkere fagmiljø og flere muligheter til å diskutere saker med kolleger. Dette trygger dem når de skal ta vanskelige beslutninger i brukersaker. Det trekkes også frem som en styrke at veilederne kan konsentrere seg kun om sykefraværsoppfølging, og kan drøfte spørsmål og konkrete saker med kolleger som jobber med det samme. Flere påpeker at det har vært nyttig med arbeid på tvers av kommunegrensene, særlig med hensyn til faglig utvikling og samarbeid. De opplever at terskelen er lav for å ta kontakt med hverandre på Teams, e-post og telefon i arbeidshverdagen. Videre påpeker veilederne betydningen av gode kolleger i avdelingen, samt at de er fornøyde med avdelingsleder og prosjektleder.

Den faglige utviklingen innen sykefraværsoppfølging har blitt forankret i hele teamet. I tillegg til saksdrøfting og avdelingsmøter, har fast rullerende buddy-ordning gitt muligheter for rask faglig støtte. Avdelingen har også hatt et heldagsmøte med NAV Hjelpemiddelsentral, og møter med NAV Arbeidslivssenter. Videre har avdelingen hatt egne arbeidsverksted med faglige tema, der to og tre av medarbeiderne i avdelingen har hatt ansvar for å sette seg inn i et tema og formidle til resten av avdelingen. Ansatte forteller at de har lært av hverandre og at de har hatt gode diskusjoner om ulike temaer innen sykefraværsoppfølging.

I intervjuene pekes det også på at den nye organiseringen har gitt enkelte utfordringer knyttet til faglig utvikling. Veilederne trekker særlig frem at det er vanskelig å samles fysisk, både i arbeidstiden og utenom jobb på grunn av reisetid og begrenset budsjett i avdelingen. Videre er det noen veiledere som påpeker at de ikke føler seg som en del av det kollegiale felleskapet ved lokalkontoret, ettersom de arbeider utelukkende med sykefraværsoppfølging og tilhører en avdeling som ingen eller få andre ved lokalkontoret er en del av. Utsagn som «*jeg føler meg litt alene med mine oppgaver*» og «*vi er litt frakoblet det som ellers skjer ved NAV-kontoret*» går igjen i flere intervjuer. Utfordringen er størst for veiledere som sitter ved de minste NAV-kontorene. Veiledere som er lokalisert ved kontoret i

Sunnfjord anerkjenner også problemstillingen, selv om de ikke opplever dette på samme måte som andre kolleger.

4.1.4 Arenaer for kunnskaps- og erfaringsdeling

Avdelingen avholder to digitale møter ukentlig - ett avdelingsmøte og ett saksdrøftingsmøte. I avdelingsmøtene diskuteres blant annet drift, fordeling av oppgaver og forhold ved utviklingsprosjektet. I saksdrøftingsmøtene drøftes konkrete sykefraværssaker. I møtene medvirker rådgivende overlege. Medarbeiderne får innspill på konkrete saker både fra kolleger, rådgivende overlege og avdelingsleder for sykefraværsavdelingen. Identifiserbare opplysninger utelukkes i drøftingen. Noen ganger deles de ansatte inn i to grupper, men ofte diskuteres sakene i plenum. Ved sommerstid 2022 bestemte sykefraværsavdelingen seg for å justere innholdet i saksdrøftingene. I stedet for å bruke mye tid på å vurdere fritak for aktivitetsplikten, skulle man nå bruke mer tid på de faglig krevende sakene. Veilederne forteller i intervju at møtene over tid har blitt mer effektive. Dette henger sammen med at de har blitt tryggere faglig sett, og at de derfor tar opp færre saker enn før. Intervjudata viser at veilederne er godt fornøyde med utbyttet de får fra saksdrøftingsmøtene.

Som nevnt, har avdelingen en ordning der medarbeiderne får tildelt en «buddy» som skal fungere som en slags veileder og sparringspartner. Ofte er det de mest erfarne veilederne som fungerer som «buddy», og nye ansatte får raskt tildelt en «buddy» etter oppstart. Likevel sørges det for rotasjon, slik at det ikke skal vokse fram særegne praksisforskjeller innad i avdelingen. Dette er et konkret grep for å sikre likeverdige tjenester til arbeidsgivere og sykmeldte i regionen. Representanter fra ledelsen forteller i intervju at det tar tid å endre innarbeidede rutiner og praksis, spesielt for dem som jobber ved små kontorer. Dette henger sammen med at disse veilederne er vant med å jobbe med store deler av NAVs virkemiddelportefølje. Dermed har de fått lite mengdetrening innenfor flere av NAVs tjenester, og har heller ikke hatt mulighet til å skaffe seg informasjon som er nødvendig for å gjøre riktige vurderinger. Én veileder trekker frem at ordningen har bidratt til å effektivisere saksdrøftingsmøtene ved at veilederne først tar opp spørsmål med sin «buddy», som kan føre til at saken løses utenom saksdrøftingsmøtene.

I tillegg har avdelingen brukt veilederen for sykefraværsoppfølging aktivt. Veilederen beskriver gangen i sykefraværsoppfølgingen. I intervjuer med ulike aktører trekkes veilederen frem som et nyttig verktøy for å sikre lik praksis mellom veilederne. Flere viser i den forbindelse til avdelingslederens gjentatte påminnelser om å konsultere veilederen.

4.1.5 Felles arbeidsbenk

I oppstarten av utviklingsprosjektet hadde veilederne til sammen seks arbeidsbenker fra de ulike kommunene. Våren 2022 fikk de en felles arbeidsbenk, som innebærer at alle oppgaver skulle være samlet på én benk. Fordelingen av sykefraværssaker gjøres på bakgrunn av hvilken kommune den sykmeldte har sin bostedsadresse. Dermed får veilederne saker som geografisk faller til lokalkontoret hvor den enkelte har sin arbeidsplass.

I intervjuene forteller veilederne at det har blitt lettere å samhandle på tvers av kontorene etter opprettelsen av arbeidsbenken. Det begrunnes særlig med at tilganger ikke lenger er en barriere. Før regionen fikk på plass en felles arbeidsbenk, var det ikke mulig for andre ansatte å få tilgang til sykefraværssaker med mindre den sykmeldte var bosatt i den aktuelle kommunen. Ved sykefravær i

avdelingen, kan andre veiledere ta over oppgaver for kolleger. Enkelte påpeker at dette har ført til en sterkere opplevelse av at de har et felles ansvar for sykefraværsoppfølgingen i regionen. I tillegg forteller ulike aktører at en felles arbeidsbenk er med på å gjøre tjenestene mindre sårbare for endringer i personalsituasjonen. Tidligere var det få personer ved de minste NAV-kontorene som jobbet med sykefraværsoppfølging. Dette gjorde tjenesten sårbar.

Veilederne trekker også frem utfordringer med arbeidsbenken. Dette er særlig knyttet til at de fremdeles har sin tidligere arbeidsbenk, som de må sjekke med jevne mellomrom. Ansatte i avdelingen har flere arbeidsbenker de må følge med på, herunder lokalkontorbenker og regionfellesbenker. I ferier og ved fravær må veilederne i tillegg følge med på sine kollegers arbeidsbenker. Det trekkes også frem eksempler på at noen saker havner på den gamle benken og at de derfor må ha et blikk for saker som kan være feilplassert. Selv om det trekkes frem som positivt at veilederne kan ta over saker for andre, for eksempel ved sykefravær i avdelingen, er det av kapasitetshensyn utfordrende å følge med på flere arbeidsbenker.

4.1.6 Regional avdelingsleder med fag- og personalansvar

Avdelingsleder for sykefraværsavdelingen er fysisk lokalisert ved NAV-kontoret i Førde, Sunnfjord kommune. Siden dette er det største kontoret, sitter også flertallet av medarbeiderne i avdelingen her. Veiledere ved øvrige NAV-kontor i regionen har derfor ikke en stedlig leder på det NAV-kontoret vedkommende har sitt arbeidssted. Fra 1. januar 2023 har avdelingsleder imidlertid kun fag- og personalansvar for ansatte som sitter lokalt i NAV Sunnfjord, og fagansvar for veiledere som har sin kontorplass på ulike NAV-kontor i regionen.

Flere peker på at denne endringen er uheldig. Et utgangspunkt for utviklingsprosjektet, som fremkommer av løsningsrapporten (se kap. 1.2.2), var valget om å teste ut felles ledelse i form av samlet fag- og personalansvar for avdelingsleder. I intervjuer med involverte aktører fremkommer det at det var stor enighet i løsningsutviklingsfasen om felles ledelse. Dette ble blant annet begrunnet med andre lignende prosjekters erfaringer med utfordringer knyttet til delt ledelse. Flere peker på at det er lite praktisk med delt ledelse, både for ledelsen selv og for medarbeiderne. Herunder fremkommer det at avdelingsleder er avhengig av en slags godvilje fra NAV-lederne ved øvrige NAV-kontor for å få et delt fag- og personalansvar til å fungere. En annen viktig forutsetning er god dialog med ledelsen ved de ulike NAV-kontorene, for eksempel i forbindelse med gjennomføring av medarbeidersamtaler. I intervjuene pekes det i tillegg på at avdelingsleder ikke lenger har tilgang til sykmeldinger for alle ansatte, som påvirker det faglige arbeidet som legges ned i avdelingen. En annen utfordring er knyttet til hvilken leder medarbeiderne skal forholde seg til ved behov for nytt utstyr til å utføre arbeidet.

4.1.7 Likere praksis

Intervjudeltakere gir tydelig uttrykk for at en regional avdeling har gitt likere praksis på tvers av både veiledere og kontorer. På spørsmål om hva som har ført til likere saksbehandling og oppfølging, trekkes spesielt kunnskaps- og erfaringsdeling og felles leder fram som sentrale årsaker. Muligheten til å arbeide med sykefraværsoppfølging på fulltid, har også gitt ansatte ved de mindre kontorene mer mengdetrening og dermed også en tilnærming til brukersaker som er likere praksisen som de store kontorene har utviklet.

Kinn kommune og Sunnfjord kommune hadde før opprettelsen av sykefravørsavdelingen egne team som hadde ansvar for sykefravørsoppfølging og oppfølging av AAP-mottakere. På de andre kontorene i regionen har veilederne tidligere jobbet med flere områder samtidig, og det har ikke vært etablert spesialiserte team bestående av personer som jobber innenfor samme område. Ifølge enkelte veiledere kan dette ha medført at ansatte som jobber i Sunnfjord og Kinn kommuner har vært mer samkjørte og likere i oppfølgingsmetodikken sammenlignet med øvrige veiledere. I intervjuer med ansatte fra Sunnfjord og Kinn, vises det til at det faglige arbeidet først og fremst har ført til likere praksis på tvers av hele regionen:

Vi har fått erfaring med en ny arbeidsmetodikk (...) Jeg er usikker på om vi har fått noe økt kompetanse. Det tror jeg vi har hatt bra med fra før. Men at vi kanskje har fått litt mer samstemt kompetanse kan være.

NAV-veileder

Aktører som kjenner sykefravørsoppfølgingen godt, og kan sammenligne før- og nåsituasjonen, støtter våre funn om likere saksbehandling og oppfølging. På spørsmål om sykefravørsoppfølgingen har blitt likere i de ulike kommunene etter etableringen av avdelingen, svarer rådgivende overlege følgende:

Ja, etter det som jeg ser. Tilnærmingen til saker er likere, og de jobber mer likt. De har fått en felles forståelse av hvordan man tenker i sine vurderinger. Det at disse nå har kommet inn i en felles form er bra, og at de nå jobber mye mer likt. Jeg synes det er bra at de klarte å snu, nå er det et mer kollegialt og faglig fundamentert team

Rådgivende overlege

4.1.8 Automatisering

Utviklingsprosjektet har tatt i bruk en robot som et tiltak for å effektivisere arbeidet med stoppunktene. Den opprinnelige planen var at roboten, som går under kjælenavnet «Roberto», skulle hente ut en liste med alle som har vært sykmeldt i seks uker, for så å sende dem jobbforventningsspørsmål. Dette skulle igjen være grunnlag for å sile ut hvem som skulle få tilbud om en samtale med NAV-veileder. På denne måten skulle de ansatte i sykefravørsavdelingen få frigjort tid til tettere oppfølging av sykmeldte.

På grunn av personvern hensyn har bruken av roboten Roberto ikke blitt som først planlagt. I et dokument som er angitt som «Risikovurdering»,⁵ finner man dels beskrivelse av tiltenkt bruk av roboten, en oppsummering av risikovurderingen, og en beskrivelse av ulike risikohendelser med kommentar og tilhørende tiltak. Uavhengig av om jobbforventningsspørsmål sendes ut automatisk av roboten eller manuelt gjennom Modia, trekkes det frem som en risiko at den sykmeldte svarer mer utfyllende på spørsmålet ved å benytte seg av fritekst. I fritekst kan det komme fram sensitive opplysninger om den sykmeldtes helse- og livssituasjon. Risikoen for personvernet vurderes som lik for automatisk og manuelt utsendte jobbforventningsspørsmål. Mer interessant er vurderingen som

⁵ ID 1044 Robotisering i sykefravørsavdelingen i NAV region Sunnfjord.

knytter seg til «risiko for at feil personer får spørsmål de ikke skulle ha hatt» slik det fremgår av dokumentet «Risikovurdering»:

*«Det kan forekomme at roboten gjør feil. Sannsynligheten kan, basert på erfaring fra andre robotiseringsprosjekter, dermed ikke settes til lav. Imidlertid vurderes konsekvensen av en slik feil å ha **lav konsekvens for bruker** (vår utheving), fordi bruker da kun vil få et spørsmål om jobbforventning som bruker ikke skulle ha hatt. Det vil ikke på noen måte ha konsekvens for brukers ytelse eller jobbspørring.»*

Samme vurdering fremkommer også av dokumentet «Grunnleggende personvernklaring v1.4.» (s. 7):

«Vi har ellers sett på risikoen for at roboten kan sende spørsmål til feil brukere, men spørsmålene er både a) frivillige og b) lite inngripende å besvare, og innebærer dermed heller ikke risiko.»

Ut fra den opprinnelige risikovurderingen dannes det altså et inntrykk av at personvern hensyn ikke ble ansett som særlig utsatt gjennom den tiltenkte bruken av roboten. Dette virker først å endre seg sent i prosessen, når direktoratet tar en ny vurdering (loggført 01.09.22):

«Etter ny vurdering av risiko har ansvarlig i direktoratet konkludert med at det ikke er ønskelig at roboten skal sende meldinger direkte til, eller motta meldinger fra sykmeldte brukere. Dette medfører at roboten kun generer lister ukentlig ved 6 ukers sykemelding. Utsending av spørsmål vil gjøres av den enkelte veileder ut fra disse listene [...] Det kan fortsatt forekomme feil i listene som i sin tur gir feil utsending fra veileder.»

I dokumentet kalt «Risikovurdering» foreligger det også møtereferat/loggføring, hvor det er antydning til at endringen i risikovurderingen kom noe overraskende. Den 24.05.22 vises det til at:

«Vi har gjennomført grundige møter med gjennomgang av GPA og ROS både 09.05.22 og 24.05.22. Her deltok ansvarlige både fra direktoratet, fylkeskontoret og Region Sunnfjord.»⁶

Deretter fremkommer det at roboteringen er klar til beslutning 01.06.22, og samme dato ny loggføring om at «Restrisiko er akseptert» av prosjektleder (risikoeier) etter gjennomgang med avdelingsleder. Neste loggføring er fra 01.09.22 hvor det fremgår at direktoratet har gjort ny vurdering av risiko, som gjengitt over. Roboten skal kun generere lister. Risikovurdering rundt denne bruken virker akseptert og besluttet. Det framgår ikke tydelig av dokumentasjonen hva som er den konkrete begrunnelsen for hvorfor roboten ikke kan sende ut og motta jobbforventningsspørsmål. Det går på personvern, men det er ikke gjengitt noen detaljer om hva som ble utslagsgivende for at konklusjonen ble endret i den nye vurderingen fra direktoratet.

Automatiseringen ble altså begrenset til at roboten genererer lister med sykmeldte (uke 6) som må gjennomgå. Jobbforventningsspørsmål må sendes manuelt av veilederne. Dette gir en begrenset gevinstrealisering for sykefraværsavdelingen, og det har skjedd en vesentlig reduksjon i forhold til opprinnelige planer om effektivisering gjennom robotisering. Bruken av roboten og hvordan den inngår i arbeidet med stoppunktene redegjøres for i kapittel 5.1.1 og 6.1.2.

⁶ GPA: Grunnleggende personvernklaringer.

4.2 Samarbeid på tvers i NAV

Som vi har gjort rede for i kapittel 2, er det få utviklingsprosjekter som ikke på en eller annen måte har ambisjoner om mer og bedre samarbeid. Samarbeid er et positivt verdiladet ord, og det er lettere å ta til orde for mer samarbeid enn mindre. I hvilken grad man lykkes, og til hvilken pris, er imidlertid et empirisk spørsmål. I dette delkapitlet presenteres funn som bidrar til å belyse samarbeidet på tvers av enheter og avdelinger i NAV.

4.2.1 Endringer på organisasjonsnivå

Endringen på organisasjonsnivå når det gjelder samarbeid innebærer i hovedsak at NAV Arbeidslivssenter og markedsnettverket aktivt involveres i gjennomføringen av stoppunkt 1 til arbeidsgivere (dette omtales mer inngående i kap. 5). I tillegg har regionen opprettet en strategigruppe på tvers av fagområdene. Representanter fra sykefravørsavdelingen, NAV Arbeidslivssenter og markedsnettverket påpeker i avsluttende intervjuer at det innovative arbeidet med å samarbeide om regionale arbeidsoppgaver har fungert bra i prosjektet. Imidlertid påpeker intervjudeltakerne at det har tatt tid å få på plass tilstrekkelig samhandling.

I et utvidet avdelingsmøte for sykefravørsavdelingen 1. september 2022 informerte prosjektleder om status knyttet til stoppunkt 1. I dette møtet kom det fram at avdelingen ikke har tatt telefoner til arbeidsgivere siden før sommeren. Det begrunnes i hovedsak med høyt arbeidspres og sykefravær i avdelingen. I den forbindelse opplyste prosjektleder at NAV Arbeidslivssenter og markedsnettverket skulle bistå med gjennomføring av stoppunktet. Konkret innebærer dette at ansatte ved NAV Arbeidslivssenter og de som jobber med marked ved de ulike NAV-kontorene skal ringe arbeidsgivere med sykmeldte ansatte. Ideen om at NAV Arbeidslivssenter og markedsnettverket kunne bidra med telefoner til arbeidsgivere, hadde rett nok vært luftet allerede på våren. Den gang ble det med tanken, og man fikk en lang periode der det ikke ble tatt telefoner til arbeidsgivere overhodet. Forsinkelsen ble senere kritisert av enkelte informanter, som særlig pekte på at prosjektet ville vært bedre tjent med å implementere samarbeidet om stoppunktet til arbeidsgivere tidligere. Samtidig viser informantene forståelse for at det er vanskelig å få til parallelle prosesser før ansatte i sykefravørsavdelingen har blitt kjent med hverandre og avdelingen har fått på plass rutiner og løsninger. Det er også relevant å trekke frem at representanter fra NAV Arbeidslivssenter og markedsnettverket var involvert i både analyse- og løsningsfasen.

Prosjektleder begrunner beslutningen om å involvere NAV Arbeidslivssenter og markedsnettverket i stoppunkt 1 hovedsakelig med muligheten for økt læring og erfaringsdeling på tvers av enheter og avdelinger i NAV. Videre kan dette styrke kvaliteten i samtalene med arbeidsgivere. Samtidig vil samarbeidet redusere noe av belastningen på medarbeidere i sykefravørsavdelingen. For NAV Arbeidslivssenter innebærer samarbeidet først og fremst muligheten til å knytte kontakt med arbeidsgivere i regionen, som igjen kan gjøre det lettere å få innpass i virksomheter som har behov for tettere oppfølging. For markedsnettverket fremstår muligheten til å stille spørsmål om inkludering og rekruttering som særlig verdifullt.

4.2.2 Ulike perspektiver på samarbeid

Endringen knyttet til samarbeidet på organisasjonsnivå ble godt mottatt av sykefravørsavdelingen, der ansatte så dette som en mulighet for å ta vekk litt av arbeidspres på avdelingen. Imidlertid skapte

endringen noe motstand blant ansatte hos NAV Arbeidslivssenter og markedsnettverket når det først ble gjort kjent at de skulle ta aktivt del i stoppunkt 1. Én intervjudeltaker beskriver det slik:

Før har marked vært veldig opptatt av rekruttering og inkludering, at det er det vi skal jobbe med. Det at vi nå skal stille spørsmål om sykefravær skapte motstand hos en del ansatte: «Hvorfor skal vi gjøre deres jobb?». Men vi ser jo nå godt sammenhengen, og at vi likevel skal få til inkludering. Det har vært en litt ny aha-opplevelse. De trenger alle de tre fagområdene.

Avdelingsleder

I intervjuer gjennomført med representanter fra NAV Arbeidslivssenter og markedsnettverket i midten av august, understreket intervjudeltakerne at dette var et arbeid de gjerne hjalp til med og som de anså som nyttig. Imidlertid er informantene tydelige på at det tok tid før de involverte aktørene så nytten av samarbeidet. Dette kan delvis knyttes til at NAV Arbeidslivssenter ligger inn under en annen styringslinje enn sykefraværsoppfølgingen og markedsarbeidet, men også til en manglende opplevelse av at utviklingsprosjektet var eid av hele NAV region Sunnfjord, ikke bare sykefraværsavdelingen. I intervjuer med representanter fra markedsnettverket og NAV Arbeidslivssenter pekes det på at dette førte til at aktørene ikke tok eierskap til prosjektet på lik linje med sykefraværsavdelingen. Én informant beskriver det slik:

Det er det jeg har sett, som kanskje har vært en ulempe. Dette med at utviklingsprosjektet var veldig rigget mot sykefraværsavdelingen gjorde at vi andre meldte oss litt ut. Det er de som skal gjøre noe nytt og spennende. I ettertid har vi sett at vi skulle gjort noe annerledes ved å snakke mer om at markedsnettverket og NAV Arbeidslivssenter henger mer sammen, at ikke det bare er sykefraværsavdelingen som er prosjektet, men mye mer.

Avdelingsleder

Selv om tanken om et felles prosjekt har stått sterkt helt siden start, forteller intervjudeltakere på ledernivå at dette skulle vært enda tydeligere kommunisert til de ansatte. Det handler særlig om forståelsen for hva prosjektet innebærer for den enkelte enhet eller avdeling. Intervjudeltakerne trekker frem at det også før utviklingsprosjektet har vært samarbeid mellom fagområdene, men de har ikke i tilstrekkelig grad kunnet se potensiale i samarbeidet før det ble formalisert gjennom prosjektet.

Et argument for markedsavdelingens involvering er at det gir dem et naturlig kontaktpunkt som gir mulighet til å knytte kontakt og stimulere til inkludering, slik en av intervjudeltakerne formulerer det:

Vi ringer ut fordi de har en ansatt som er sykmeldt, så vi har jo en grunn til å ringe. Vi er jo interessert i inkluderingsbiten, og da er det viktig å få et kontaktpunkt slik at vi kan bygge en relasjon. Det treffer dette med inkludering på en god måte og gir oss en mulighet til å knytte kontakt. Nå er det en etterspørsel i markedet – så jeg mener vi kan trekke prosjektet enda lenger i inkluderingsarbeidet.

Avdelingsleder

Samtidig skal ikke markedsnettverket gå aktivt inn og dekke et behov som har oppstått fordi en ansatt er sykmeldt. Stillingen tilhører selvfølgelig fortsatt vedkommende som er syk, men det kan likevel være at virksomheten har behov for vikarinnsats eller annen arbeidskraft.

I intervjuer med representanter fra NAV Arbeidslivssenter trekkes det frem at samarbeidet er særlig verdifullt for dem for å komme i posisjon og få innpass i virksomheter. Videre fremkommer det at NAV Arbeidslivssenter har fått godt utbytte av telefonsamtalene, slik én IA-rådgiver beskriver i intervju:

Vi ser på det som veldig positivt å ta telefonene, det er vi enige om alle på kontoret. Bakdelen av medaljen er at alle mulighetene vi får, fyller opp kalenderne våre.

IA-rådgiver

Sitatet illustrerer dermed godt at NAV Arbeidslivssenter opplever å få innpass i virksomheter som følge av samarbeidet. I tillegg trekkes det frem at aktørene blir mer oppmerksomme på hverandre, for eksempel ved at NAV-veileder tar kontakt med NAV Arbeidslivssenter for å informere om en bedrift som kan ha behov for prosessbistand. I intervjuer trekkes det også frem at aktørene har fått en annen forståelse for andres oppgaver. Før utviklingsprosjektet har det også vært tilfeller hvor NAV-veiledere som jobber med sykefraværsoppfølging og IA-rådgivere fra NAV Arbeidslivssenter har vært sammen ute i bedrifter. IA-rådgivere påpeker imidlertid at terskelen for å ta kontakt med NAV-veiledere har blitt lavere som følge av utviklingsprosjektet. Representanter fra NAV Arbeidslivssenter peker samtidig på at de i hovedsak samarbeider med sykefraværsavdelingen, og i noe mindre grad med markedsnettverket.

Intervjuene med veilederne i sykefraværsavdelingen ble gjennomført før markedsnettverket og NAV Arbeidslivssenter startet opp med telefoner til arbeidsgivere. På intervjudispunktet var det likevel kjent at markedsnettverket og NAV Arbeidslivssenter skulle bidra inn i stoppunktet. Funn fra intervjuene viser at veilederne er positive til involveringen av markedsnettverket og NAV Arbeidslivssenter, særlig fordi dette kan ta vekk noe av belastningen og arbeidspresset på veilederne. Enkelte påpeker også at det kan være en fordel at andre enheter og avdelinger i NAV, som ikke arbeider med oppfølging av sykmeldte, tar kontakt med arbeidsgivere. Det begrunnes med at arbeidsgivere ofte ønsker å snakke om sykmeldte ansatte i samtalen med NAV. Markedsnettverket og NAV Arbeidslivssenter har imidlertid ikke kjennskap til, eller oversikt over sykmeldte arbeidstakere, som ifølge veilederne kan gjøre det enklere å holde fokus på arbeidsgivers behov i sykefraværsoppfølgingen generelt.

På spørsmål om samarbeidet med øvrige NAV-aktører har endret seg med ny organisering av sykefraværsoppfølgingen, svarer flere veiledere at de har hatt et godt samarbeid med for eksempel markedsnettverket, NAV Arbeidslivssenter, NAV Hjelpemidler og tilrettelegging og Arbeidsrådgivningskontoret før prosjektstart. Dette samarbeidet har de også opprettholdt underveis i prosjektperioden. Enkelte veiledere forteller at de har kommet noe tettere på markedsnettverket i forbindelse med stoppunkt 1. For eksempel som følge av at veilederne setter arbeidsgivere i kontakt med markedsnettverket om muligheter for inkludering, eller at arbeidsgiverne gir informasjon om ledige stillinger, som veileder kan videreformidle til markedsnettverket. Det trekkes også frem som positivt at NAV Arbeidslivssenter blir mer utadrettet i sitt arbeid, slik én veileder påpeker i intervju:

Jeg ser at man knytter seg litt på NAV Arbeidslivssenter. Jeg tenker det er en ressurs vi bør bruke mer i arbeidet vårt. At de nå skal inn og ringe til arbeidsgivere tenker jeg er noe av det beste. De sitter jo bare og venter på at vi skal ta kontakt. At de blir mer utadrettet synes jeg er bra.

NAV-veileder

I analysefasen fant NAV region Sunnfjord at spesialenhetene oppgir at de kommer for sent inn i saker og det er stor variasjon i bruk av tjenestene. Mer konkret gjaldt dette NAV Arbeidslivssenter og Arbeidsrådgivningskontoret. Vårt datamateriale viser at samarbeidet mellom sykefravørsavdelingen, markedsnettverket og NAV Arbeidslivssenter i regionen har blitt styrket som følge av prosjektet, og at etterspørselen etter sistnevntes tjenester har økt (mer om dette i kap. 5). Før NAV Arbeidslivssenter ble lokalisert i samme lokaler som NAV Sunnfjord, påpeker noen intervjudeltakere at de ble de omtalt av flere andre NAV-ansatte som «hemmelige tjenester» i NAV. Dette bekreftes i intervjuer med representanter fra NAV Arbeidslivssenter. Intervjudeltakerne er tydelige på at det har skjedd en endring på dette området, og at øvrige enheter og avdelinger i NAV kjenner bedre til tjenestene til NAV Arbeidslivssenter nå. Det kan delvis forklares med bakgrunn i samarbeidet som har utviklet seg gjennom utviklingsprosjektet.

Imidlertid fremstår samarbeidet med Arbeidsrådgivningskontoret mindre etablert. Til tross for at enkelte intervjudeltakere forteller at lokalkontorene benytter Arbeidsrådgivningskontoret i tilfeller hvor brukere har behov for tjenester utover det NAV-kontoret selv kan tilby, trekkes det også frem at det ligger et større potensiale for å samarbeide med Arbeidsrådgivningskontoret. Det må også påpekes at representanter fra Arbeidsrådgivningskontoret i Vestland er lokalisert i NAV Sunnfjord.

4.2.3 Prioritering av samarbeidet

NAV Arbeidslivssenter har en avdelingsleder med ansvar for NAV Arbeidslivssenter i region Sunnfjord, Nordfjord og Sogn. I juni 2022 ble ansvarsområdet utvidet til også å gjelde region Nordhordland. Organiseringen innebærer at den regionale lederen har myndighet til å prioritere oppgaver og ressurser. I intervjuer og arbeidsverksteder er avdelingsleder tydelig på at stoppunkt 1 er nyttig også for dem. Ved å ringe arbeidsgivere får NAV Arbeidslivssenter ytterligere informasjon om hva som er status i virksomheter i regionen. Telefonene kan også bidra til at NAV Arbeidslivssenter kommer i kontakt med andre typer virksomheter enn hva de vanligvis arbeidet med. På spørsmål om et slikt arbeid kan komme i konflikt med andre prioriterte oppgaver, påpeker avdelingsleder at NAV Arbeidslivssenter har god nok kapasitet til å gjøre begge deler.

I intervjuer gjennomført med ulike aktører i utviklingsprosjektet fremkommer det at de minste kontorene før utviklingsprosjektet sjelden brukte NAV Arbeidslivssenter i arbeidet. Etter etableringen av en regional sykefravørsavdeling, har de ansatte blitt bedre kjent med NAV Arbeidslivssenter spesielt gjennom samarbeidet knyttet til stoppunkt 1. Dette kan føre til at også de små kontorene kobler på NAV Arbeidslivssenter tidligere, for eksempel når de ser at de får inn flere sykmeldte fra samme arbeidsplass. På denne måten legges det bedre til rette for at virksomheter i de minste kommunene mottar mer koordinerte tjenester fra alle deler av NAV i regionen. I intervjuer med ansatte i sykefravørsavdelingen ble det påpekt at gjennomføring av telefoner til arbeidsgivere har vært lettere å prioritere for NAV Arbeidslivssenter enn for markedsnettverket. Begrunnelsen for dette er i hovedsak knyttet til organiseringen av markedsarbeidet i regionen.

Markedsarbeidet ligger inn under hvert enkelt NAV-kontor, men er koordinert i et nettverk ledet av en markedsadministrator. Totalt er det fem som arbeider med marked i regionen, og flere av disse har ulike stillingsprosent. Markedsadministrator har kun personalansvar for dem som jobber med markedsarbeid i NAV Sunnfjord-kontoret, og kan derfor ikke forplikte de andre kontorene til å bidra med stoppunkt 1. Derimot må markedsadministrator argumentere og motivere til deltakelse. Herunder ble det avklart med NAV-lederne til de aktuelle markedskontaktene at dette kunne prioriteres. Da henvendelsen om bistand kom, var det enkelte spørsmål knyttet til om dette var noe man skulle prioritere lokalt. Flere meldte om at det allerede var mye å gjøre og at det derfor ikke var ledig kapasitet som ble utnyttet, men at arbeidsoppgavene ville gå på bekostning av noe annet. Samtidig gir stoppunkt 1 en god mulighet til å utøve markedsavdelingens kjerneoppgaver. I intervjuene er markedsadministrator tydelig på at det ville vært en fordel for prioritering av samarbeidet på tvers dersom også markedsoppgavene blir regionalisert.

Denne måten å organisere markedsarbeidet på har flere likhetstrekk med endringene som ble gjeldende for sykefraværsavdelingen fra 1. januar 2023. Mer konkret innebærer dette at avdelingsleder kun har personalansvar for ansatte som sitter fysisk ved NAV Sunnfjord-kontoret. Hvorvidt denne endringen har fått konsekvenser for prioriteringen av samarbeidet har vi ikke grunnlag for å si noe om i denne rapporten.

4.2.4 Strategigruppe på tvers

Det er tydelig at regionen jobber på en annen måte enn før når det gjelder samhandling mellom ulike deler av NAV. Et konkret eksempel er strategigruppen for markedsarbeid, som jobber med en felles strategi for hvordan regionen kan prioritere bedrifter som skal få ekstra service når det gjelder forebygging og oppfølging av sykefravær. Strategigruppen består av regionleder, prosjektleder, samt avdelingslederne fra sykefraværsavdelingen, markedsnettverket og NAV Arbeidslivssenter. I intervjuer med avdelingslederne fremkommer det at det er nytt for dem å ha en felles strategi, men erfaringene så langt er utelukkende positive. Én informant beskriver det slik:

Hvorfor har vi ikke gjort det før, tenker jeg. Dette med å tenke litt likt på hva vi skal rette innsatsen mot. Det er alle sitt marked. Hvor skal vi rette innsatsen, hvilke rammer skal vi lage osv. Spesielt nå som marked har fått et eget rammeverk som sier noe om strategisk partner, utvidet partner og selvbetjent partner, ser vi at det er mye likt med hvordan NAV Arbeidslivssenter gjør prioriteringer med trakten. Vi ser at vi kan jobbe mer sammen, selv om vi har ulike agendaer ut i bedriftene.

Avdelingsleder

I avsluttende intervjuer gjennomført med avdelingsledere ble det påpekt at strategigruppen så vidt har diskutert muligheten for å ansette en felles markedsadministrator, som da vil være en koordinator for alle fagområder, og ikke bare for markedsavdelingen. Intervjudeltakerne er tydelige på at det er utviklingsprosjektet som har satt i gang dette samarbeidet. Det trekkes frem at prosjektleder gjennom prosjektperioden har utfordret sykefraværsavdelingen, markedsnettverket og NAV Arbeidslivssenter til å arbeide mer sammen og se sykefraværsoppfølgingen mer i sammenheng. Ifølge informantene har dette vært viktig for å få til et samarbeid på tvers.

5. Oppfølging av arbeidsgivere: Stoppunkt 1

I utviklingsprosjektet har det blitt testet ut et nytt stoppunkt, der NAV ringer til arbeidsgivere med ansatte som har vært 100 prosent sykmeldt over seks uker for en generell samtale om sykefraværsoppfølging og -forebygging – omtalt som *stoppunkt 1*. I ordinær sykefraværsoppfølging er NAV først inne i bildet etter 8 uker for å vurdere aktivitetskravet. Ofte er det ikke kontakt mellom NAV og arbeidsgivere som har sykmeldte ansatte før dialogmøte 2 ved 26 ukers sykefravær, siden NAV som regel ikke deltar i dialogmøte 1. Tanken er derfor å gi støtte til arbeidsgiver tidligere enn normalt.

Hensikten med stoppunktet er formulert på følgende måte i et dokument som oppsummerer erfaringene fra det første halvåret i innførings- og testfasen: «Vi ønsker å støtte [arbeidsgjevarane] i nærværarbeidet i bedrifta og i deira arbeid med systematisk forebygging av sjukefravær og oppfølging av den enkelte sjukemelde. Vi ønsker og å bidra slik at arbeidsgjevar med behov for fleire tilsette kan ta sjansen på å tilsette personar frå NAV sine prioriterte grupper». Altså er formålet å sette arbeidsgivere i stand til å bedre ivareta de ansattes arbeidsmiljø og oppfølgingsbehov i sin virksomhet og bevisstgjøre dem rundt muligheten for å ta imot personer som står utenfor arbeidslivet og trenger bistand fra NAV.

På neste side vises en kompakt oversiktsmodell over stoppunkt 1. I midten av figuren har vi framstilt arbeidsprosessen til NAV region Sunnfjord, der boksene representerer rekkefølgen på aktivitetene og kontaktpunktene (i gult) til arbeidsgivere. I boksene øverst viser vi hva slags endringer hos arbeidsgivere man ønsker og forventer at skal finne sted (brukereffekter). Pilene viser at endringene kommer på grunn av telefonsamtalen og e-posten med lenker til relevante nettsider som arbeidsgiverne mottar. I de grå boksene nederst viser vi de endringene som kan og bør skje blant de involverte i NAV region Sunnfjord, som følge av å jobbe på denne måten. Disse er å anse som implementeringsutfall.

I resten av kapitlet vil vi redegjøre for innholdet i oversiktsmodellen. I tillegg vil vi presentere empiri fra arbeidsverksted og intervjuer med mellomledere i NAV, SYFO-veiledere, markedskontakter og IA-rådgivere, samt spørreundersøkelse til arbeidsgivere, som bidrar til å belyse i hvilken utstrekning de ønskede og forventede endringene blir realisert. I det videre presenteres først empirien knyttet til aktiviteter og tjenesteproduksjon i stoppunkt 1 (5.1), deretter implementeringsutfall (5.2) og til sist brukereffekter og endringsmekanismer (5.3)

Begreper i endringsteorien

Aktiviteter: Arbeidsprosessene innad i NAV som prøves ut i utviklingsprosjektene - hvem som gjør hva, på hvilket tidspunkt.

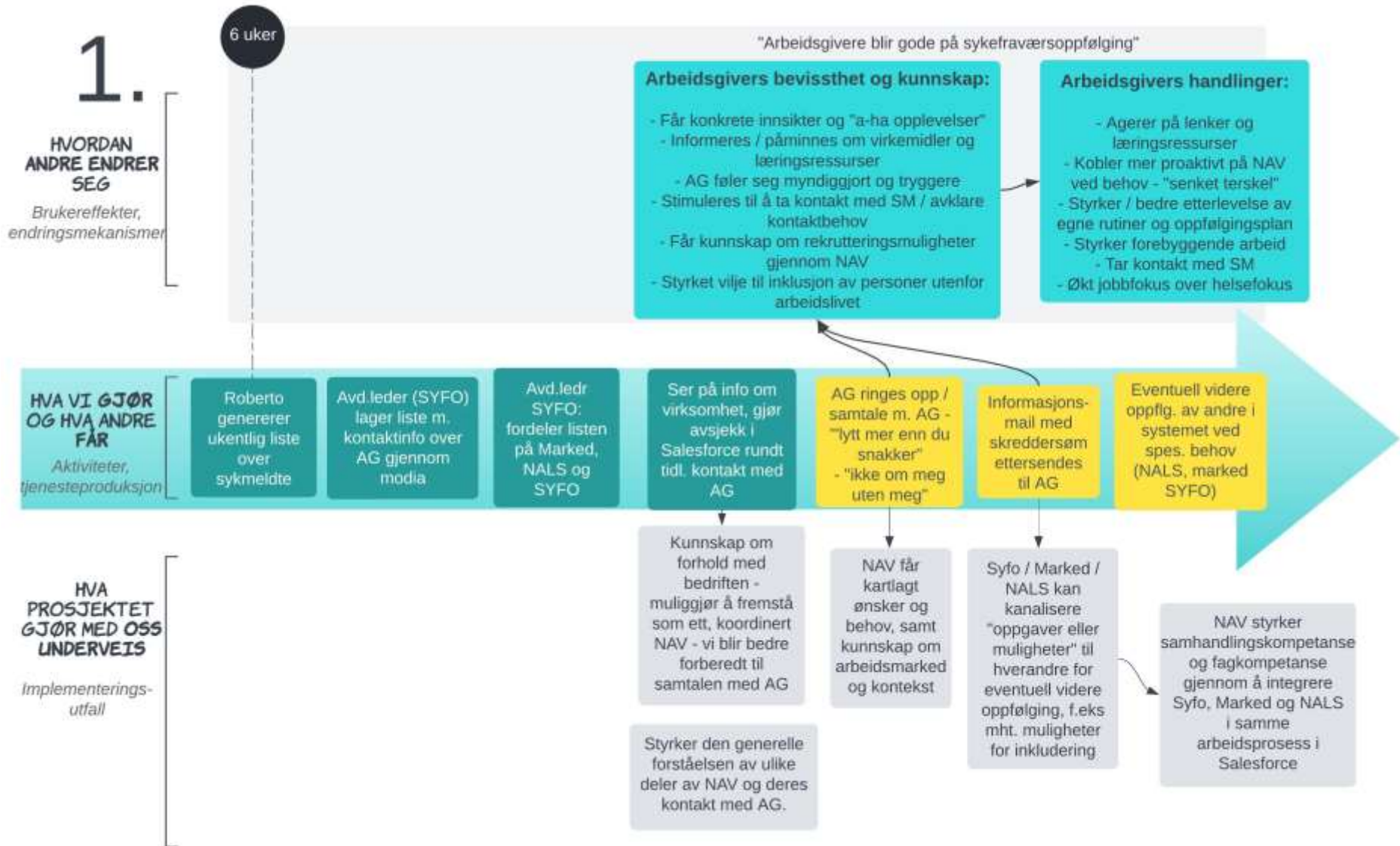
Tjenester: Leveransene til NAV sine brukere (personbrukere og arbeidsgivere) som aktivitetene leder fram til. Kontaktpunktene mellom NAV og bruker.

Implementeringsutfall: I hvilken grad NAV lykkes med å endre sin praksis i tråd med det som er planlagt i prosjektet, samt positive endringer i organisasjonen som følger av å jobbe på en annerledes måte.

Endringsmekanismer: Hva som fører til at de ønskede endringene hos målgruppen inntreffer, og på hvilken måte – de mellomliggende kausale trinnene fra tjenesten mottas til effekten oppnås. F. eks læring eller endret selvoppfattelse.

Brukereffekter: Reduksjon eller økning i bestemte, observerbare utfall, f. eks redusert sykefraværlengde, vellykket tilrettelegging eller jobbmobilitet/jobbmatch.

Figur 1: Oversiktsmodell over stoppunkt 1



5.1 Aktiviteter og tjenesteproduksjon

5.1.1 Utarbeidelse av liste og forarbeid

Hver mandag kl. 06:00 mottar avdelingen lister fra en robot (lisensbasert programvare) som er programmert av en utvikler i Arbeids- og velferdsdirektoratet og går under kjælenavnet «Roberto». Roberto genererer en liste over personer som er 100 prosent sykmeldt på tidspunktet de passerer seks ukers sykefravær. Avdelingsleder bruker listen til å gå inn på hver person i Modia, hvor det finnes informasjon om arbeidsgiver og telefonnummeret til lederen med personalansvar for den sykmeldte. Denne informasjonen legges så inn i et Excel-ark, der ingen personopplysninger eller sensitive opplysninger er med. Dermed er det ikke mulig for den som ringer til arbeidsgiver å ha kjennskap til personopplysninger om sykmeldte. Deretter fordeles arbeidsgivere ut til ansatte i sykefraværsavdelingen, markedsnettverket og NAV Arbeidslivssenter. Fordelingen er noe tilfeldig, men avdelingsleder etterstreber at den enkelte veileder ikke skal følge opp arbeidsgivere de kjenner fra før. Veiledere som har jobbet på bransjeorganiserte kontorer, får dermed ikke virksomheter fra den aktuelle bransjen de har hatt ansvar for. Til tross for at deler av prosessen er automatisert, tar utarbeidelsen av ringelisten omkring 30-60 minutter og innebærer mange manuelle operasjoner. Excel-arket er som regel klart i løpet av mandag/tirsdag, slik at man sjelden kommer i gang med å ringe før onsdag. En veileder i sykefraværsavdelingen gjør en tilsvarende fordelingsjobb av sykmeldte for stoppunkt 2 til veilederne i avdelingen (mer om dette stoppunktet i kap 6).

Før telefonsamtalene med arbeidsgivere gjør veilederne/markedskontaktene/IA-rådgiverne seg litt kjent med virksomheten. Her er Salesforce en viktig plattform, særlig fordi det er mulig å se om andre i NAV har vært i kontakt med arbeidsplassen tidligere. Videre undersøker de gjerne om virksomheten har høyt sykefravær, hvor mange ansatte den har og hvilken bransje den tilhører. I tillegg pleier noen å gå inn på nettsiden til bedriften. Flere bedrifter har skrevet om samfunnsengasjement på nettsidene, noe som kan gi den som ringer en god inngang til å stille spørsmål om for eksempel inkludering i telefonsamtalen.

Hvis samme arbeidsgiver står på listen gjentatte ganger, blir den som hovedregel ikke kontaktet på nytt. Imidlertid kan det være enkelte arbeidsgivere som dukker opp på listen noen måneder etter forrige samtale, og i slike tilfeller gjør den NAV-ansatte en skjønnsmessig vurdering om å ringe arbeidsgiver eller ikke. En fordel med å ringe er å se om svarene blir forskjellige fra forrige samtale. I tillegg kan det være fint for noen arbeidsgivere å få en oppfriskning på for eksempel oppfølgingsplan eller å få tilsendt relevante lenker etter samtalen. Hvis arbeidsgivere står gjentatte ganger på listen, kan det være en indikasjon på større utfordringer i virksomheten. Det fordrer kanskje mer bistand, eksempelvis fra NAV Arbeidslivssenter, og da er det uheldig om de ikke blir oppringt. NAV region Sunnfjord har utviklet rutiner for hvordan sykefraværsavdelingen sender forespørsler fra arbeidsgivere som «muligheter» i Salesforce, til markedsnettverket og NAV Arbeidslivssenter.

5.1.2 Telefonsamtalen og e-post med informasjon

Det er lagt opp til at hver veileder/markedskontakt/IA-rådgiver skal gjennomføre omtrent to samtaler i uken. Avdelingen har utarbeidet en guide for samtalen. Denne tilpasses ut ifra hvem de snakker med og situasjonen på arbeidsplassen. I samtalen med arbeidsgiver er det meningen å ta opp temaer som jobbforventning, tidlig avklaring av jobbmuligheter/jobbskifte, informasjon og tilbud om NAVs

«verktøykasse», og spørsmål om inkludering – det vil si om virksomhetens kan ta imot brukere fra NAV som har vansker med å komme i jobb på egenhånd. Det skal legges hovedvekt på hvilken støtte arbeidsgiver trenger i sykefraværsoppfølging og forebyggingsarbeid. Erfaringer med stoppunkt 1 viser at mange samtaler dreide seg om oppfølgingsplan. Ifølge veilederne er arbeidsgivernes kunnskap om innhold og utforming av oppfølgingsplanen ofte mangelfull. Når en arbeidsgiver har behov for arbeidskraft, blant annet ved sykefravær, kan det åpne muligheter for andre av NAV sine brukere som trenger jobb. Derfor spør den som ringer arbeidsgiverne om behov for rekruttering og om muligheter for inkludering av personer som står utenfor arbeidslivet. Deretter kan slike muligheter formidles til markedsnettverket som jobber aktivt ut mot næringslivet i regionen.

Videre varierer det mellom veiledere i samme avdeling, markedskontakter, avdelingsleder samt IA-rådgivere ved NAV Arbeidslivssenter, hvilken del av NAV de oppgir at de ringer fra når de presenterer seg for arbeidsgivere. Enkelte sier at de ringer fra sykefraværsavdelingen i region Sunnfjord, mens andre sier at de ringer fra NAV region Sunnfjord eller NAV Arbeidslivssenter. Deltakerne oppfatter at arbeidsgivere er mindre opptatt av hvilken enhet eller avdeling i NAV det gjelder. Imidlertid kan det bety noe at det er NAV lokalt som tar kontakt i lys av nærhetsfølelsen det gir arbeidsgiverne. De NAV-ansatte opplever i liten grad at de driver med «innsalg» av NAVs tjenester i samtalen med arbeidsgivere, noe som oppfattes som positivt fra deres ståsted. I samtalen forteller de ofte om oppfølgingsplanen og hvorfor det er viktig at denne fylles ut på en god måte. Det begrunnes med at oppfølgingsplanen er arbeidsgiver og arbeidstaker sitt verktøy, og skal sikre at dialogen mellom dem kommer raskt i gang samt at tiltak og muligheter for å komme i arbeid igjen vurderes grundig.

I etterkant sender de NAV-ansatte ut relevant informasjon og lenker på e-post til arbeidsgivere basert på behovene som fremkommer i telefonsamtalen. Lenkene er ofte generelle, for eksempel til arbeidsgiversidene på nav.no, arbeidsmiljøportalen, idébanken og NAV Arbeidslivssenters tjenester. Oftest er det én til to lenker som sendes ut, men det hender at veilederne legger ved flere lenker. NAV Arbeidslivssenter oppfatter at dette fører til at arbeidsgivere henvender seg til dem om deres tjenester. Dermed må IA-rådgiverne vurdere hvorvidt det er aktuelt at NAV Arbeidslivssenter skal gjennomføre prosesser i virksomheten.

5.2 Implementeringsutfall

5.2.1 Implementeringskvalitet

Det har vært en læringsprosess blant de NAV-ansatte når det gjelder å finne en god form på telefoner til arbeidsgivere i stoppunkt 1 og utvikle kompetanse i å gjennomføre dem. En utfordring har vært å få fokuset bort fra den sykmeldte arbeidstakeren i virksomheten, og over på sykefraværsoppfølgingsprosessen mer generelt. Etter å ha gjort seg noen erfaringer med stoppunkt 1, har det blitt gjennomført endringer i guiden. Blant annet har de justert inngangen til samtalen, slik at det blir mindre naturlig å snakke om den spesifikke sykmeldte. Mot slutten av datainnsamlingsperioden er inntrykket at de NAV-ansatte er blitt drevne og trygge på å gjennomføre telefonsamtalene.

Forankringen av stoppunktet i sykefraværsavdelingen virker i hovedsak å ha vært god, og ansatte i avdelingen har vært med helt fra starten av utviklingsprosjektet i arbeidet med analyse- og løsningsrapporten. Det har vært gode og åpne diskusjoner om innretningen og formålet med telefoner

til arbeidsgivere, og veilederne i sykefravørsavdelingen har stort sett gitt uttrykk for at de er innforstått med begge deler. I intervjuer som ble gjennomført med veiledere høsten 2022 kommer det likevel også fram at noen fortsatt hadde vanskeligheter med å få grep om formålet med telefonene og hva utviklingsprosjektet har lagt til grunn at arbeidsgiveren egentlig vil ha hjelp til. Én veileder reflekterte også over at det var usikkert om de hadde svart på ønskene som ble avdekket i analyserapporten, eller om de hadde tilpasset ønskene til løsningen som ble valgt. Forankringen i nettverket av markedskontakter er blitt beskrevet som svakere, og det var ifølge markedskoordinatoren en oppfatning av at utviklingsprosjektet var noe som foregikk ved sykefravørsavdelingen og egentlig ikke angikk dem. Forslaget om å bidra inn i gjennomføringen av stoppunkt 1 ble derfor møtt med spørsmål om hvorfor man skulle inn og «hjelp» sykefravørsavdelingen med å løse oppgavene «sine». Markedskoordinator erkjente i ettertid at involverte aktører i utviklingsprosjektet burde ha vært mer tydelig i starten av prosjektperioden om at utviklingsprosjektet angår hele NAV i regionen og ikke bare sykefravørsavdelingen.

Tiltakslojaliteten har vært varierende, i og med at telefoner til arbeidsgivere i perioder har blitt nedprioritert. Det har også variert hvordan samtaler har blitt fordelt mellom veilederne i sykefravørsavdelingen og mellom markedsnettverket og NAV Arbeidslivssenter. Enkelte uker, der det har vært stort behov for avlastning for sykefravørsavdelingen, oppgir representanter fra NAV Arbeidslivssenter i intervju at de har gjennomført opp mot 10-16 samtaler.

5.2.2 Innvirkning på organisasjonen

En viktig endring som har oppstått i organisasjonen som følge av å arbeide med stoppunktet, er at de deltakende enhetene har fått større innsikt i hverandres kompetanse og mulighetsrommet som ligger i å se fagområdene i sammenheng. Det er blitt tydeligere hvordan man kan bruke hverandre for å levere en mer helhetlig tjeneste til arbeidsgivere, og at det blir mer deling av tips om muligheter på tvers av avdelingene/enhetene.

I tillegg beskriver både markedskontaktene og IA-rådgiverne telefonsamtalen til arbeidsgivere som en naturlig og god inngangsport til å komme i kontakt med arbeidsgivere. NAV Arbeidslivssenter baserer seg også på data om sykefravær når de skal velge ut virksomheter, men disse tallene er et kvartal på etterskudd. Med listen de mottar fra sykefravørsavdelingen, treffer de arbeidsgiver på et tidspunkt der hen opplever et konkret behov.

For vår del er det en veldig fin måte å komme seg inn på. Det kan være litt ubehagelig å ringe en bedrift i vanlig praksis og si at vi ser de har høyt sykefravær og spørre om de skal ha hjelp med det. Men nå kommer vi fra et annet utgangspunkt som er mye mer positivt. Jeg har ikke hatt en eneste negativ samtale. Det har vært veldig positivt mottatt.

IA-rådgiver

Også markedskontaktene opplever at inngangen til samtalen blir mer positiv, og at det blir naturlig å ta opp spørsmål om arbeidsinkludering/rekruttering når arbeidsgiveren har noen som er borte fra arbeidet. Samtidig erfarer de at det kan oppstå et dilemma når de hjelper arbeidsgiveren med å dekke opp for den sykmeldte ved hjelp av arbeidsinkludering, i den forstand at arbeidsgiver kanskje legger mindre innsats inn i å få den sykmeldte tilbake:

Det er noe vi av og til har lurt litt på, når vi har puttet inn en kandidat: Arbeidsgiver har vært veldig fornøyd med kandidaten som er inne, og blitt litt mindre opptatt av den sykmeldte. Dette er kanskje typisk ved langvarig eller gjentakende fravær. Da blir kanskje ikke den sykefraværsoppfølgingen så viktig for arbeidsgiver. Kanskje det er en fordel for arbeidsgiver at vedkommende er ute. Vi har lurt litt på hva som er det riktige – og hvordan kan vi jobbe sammen for at den som er ute kan komme tilbake eller i annet arbeid?

Avdelingsleder

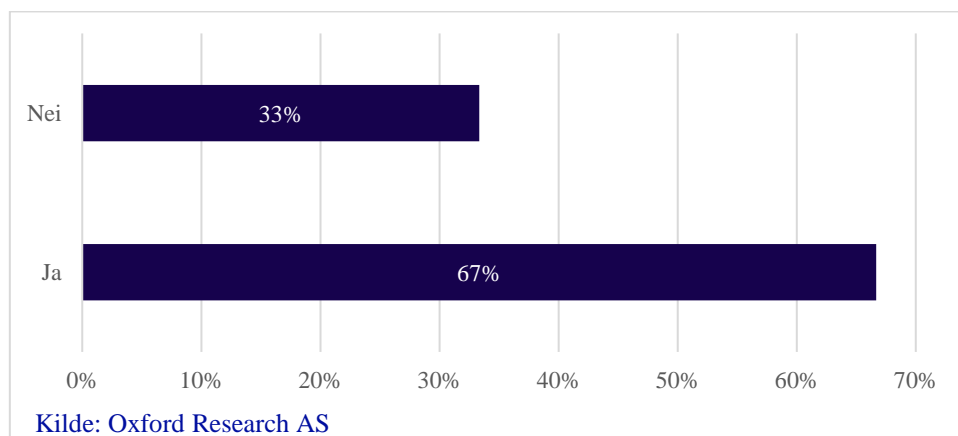
Markedskontaktene beskriver videre at telefonsamtalen gir relevant informasjon med hensyn til om det er en bedrift med et mulighetsrom når det gjelder inkludering og kvalifisering. Dermed får de også et bredere sett med alternativer i forbindelse med å finne en arbeidsplass som vil kunne passe til brukere de følger opp.

5.3 Brukereffekter og endringsmekanismer

5.3.1 Myndiggjøring av arbeidsgiver

Aktivitetene som gjennomføres skal virke på målgruppen i form av endring i kunnskap, bevissthet holdninger og/eller handlinger hos arbeidsgivere, som følge av aktivitetene i prosjektet. Først og fremst er hensikten at stoppunkt 1 skal kunne hjelpe arbeidsgiverne til å bli selvgående i sykefraværsoppfølgingen. Som et resultat av informasjonen i samtalen og lenkene, skal de bli tryggere i rollen og bli mer oppmerksomme på hva som forventes av dem i sykefraværsoppfølgingen. Spørreundersøkelsen til arbeidsgivere som har mottatt telefonsamtale viser også at to tredjedeler har fått relevant informasjon gjennom denne, i den forstand at de fikk svar på noe de hadde lurt på vedrørende sykefraværsoppfølging, som vist i neste figur.

Figur 2: Ga samtalen med NAV deg svar på ting du har lurt på vedrørende sykefraværsoppfølging? (N = 33)



En ønsket holdningsendring som følge av å motta samtalen, er at arbeidsgivere tar mer ansvar for oppfølgingen av sykmeldte arbeidstakere:

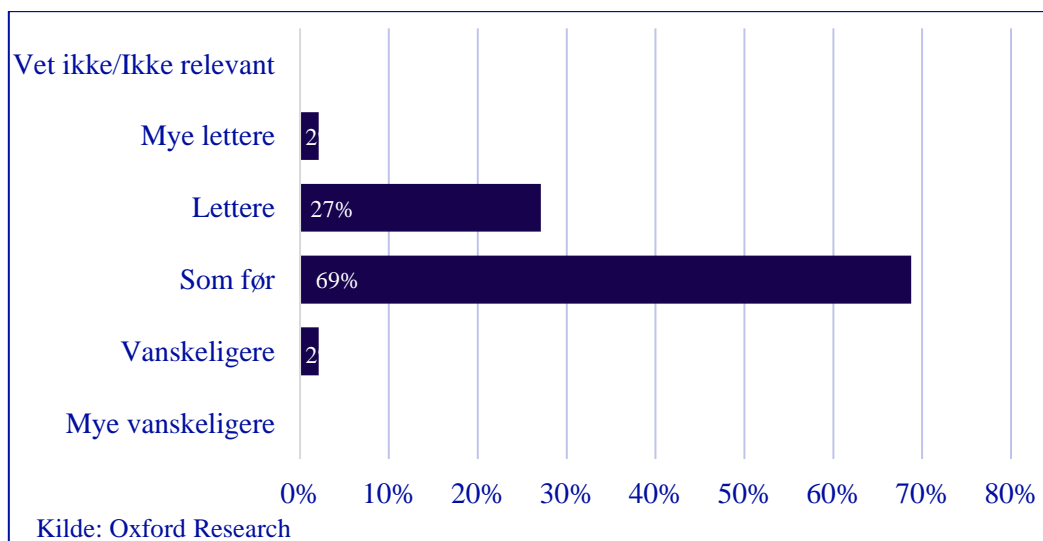
Holdningsendringen er at [arbeidsgivere] skal sette seg i førersetet. At de føler seg myndiggjort.

Deltaker i arbeidsverksted

Det kan gi seg utslag i økt bevissthet om rutiner. I noen samtaler har arbeidsgiver fått konkrete tips til forbedring av rutiner, eller de har kommet på forslag til endringer selv som et resultat av å ha snakket med noen om temaet. Endring i rutiner kan for eksempel dreie seg om at alle nyansatte får informasjon om hvordan virksomheten følger opp sykmeldte og at dette tas opp i medarbeidersamtaler.

Samtidig framhever flere av veilederne i intervju at dialogen på arbeidsplassen mellom leder og ansatte er viktigere enn rutinene. «Har dere god dialog, trenger dere egentlig ikke rutiner» er en spissformulering uttalt av en veileder som understreker dette. I telefonsamtalen forsøker derfor de NAV-ansatte å rette fokus mot relasjonen mellom arbeidsgiver og den sykmeldte og bidra til at arbeidsgivere i større grad ser verdien av god sykefraværsoppfølging. De framhever gjerne hvor mye man kan vinne på at ansatte vet at de er savnet og ønsket når de er borte fra arbeidet. Arbeidsgiver kan oppleve det som vanskelig å ta kontakt med den sykmeldte, og den sykmeldte venter kanskje på at arbeidsgiveren skal ta kontakt. Arbeidsgivere kan være bekymret for å virke masete eller gi inntrykk av at de ringer fordi de ikke stoler helt på at vedkommende er syk. En del opplever det som vanskelig å få kontakt med den sykmeldte og kjenner heller ikke så godt til den ansattes medvirkningsplikt. I analysefasen kom det fram at mange arbeidsgivere syntes det var vanskelig å stille krav til sykmeldte arbeidstakere. I spørreundersøkelsen har vi stilt spørsmål om arbeidsgiverne opplever det som lettere å stille krav til sykmeldte ansatte om å oppfylle sine plikter i sykefraværsforløpet etter telefonsamtalen med NAV. Figuren nedenfor viser at de aller fleste opplever det som før, men i underkant av en tredjedel av de som har besvart spørsmålet opplever at det har blitt lettere å stille krav til sykmeldte.

Figur 3: Opplever du det som lettere å stille krav til sykmeldte ansatte om å oppfylle sine plikter i sykefraværsforløpet? (N = 48)



I samtalen med NAV kan arbeidsgivere få diskutert hvordan de kan legge opp samtalen, slik at de kommer i kontakt og avtaler seg imellom hvordan dialogen fremover skal være. I forlengelsen av dette, er det også en fordel om arbeidsgiver i kommunikasjonen med den sykmeldte klarer å rette

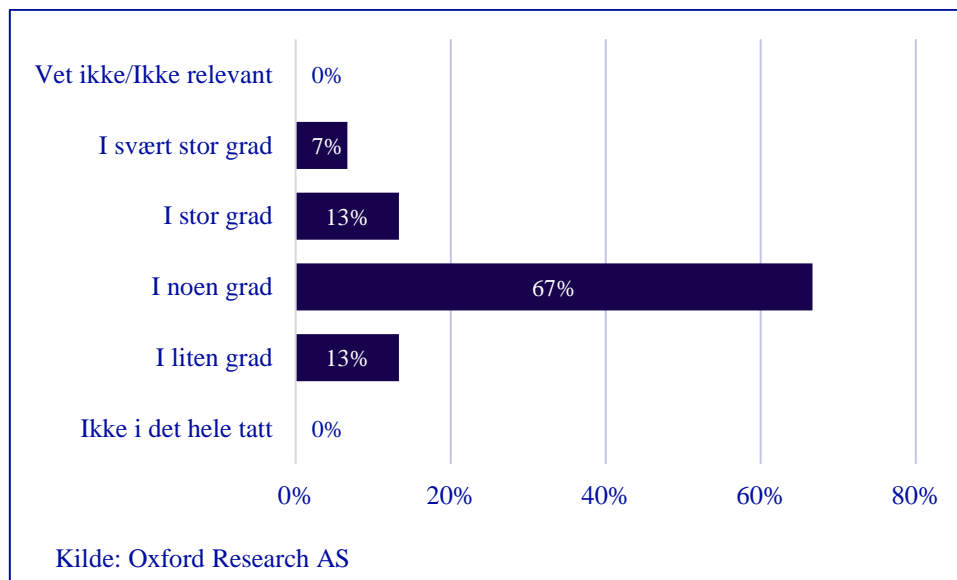
oppmerksomheten mot arbeidsoppgaver, tilretteleggingsmuligheter og oppfølgingsbehov, snarere enn på den ansattes helse:

Vi må kanskje være flinkere til å snakke med arbeidsgivere om viktigheten av å fokusere på jobben. Ha fokus på arbeidsoppgaver og hva den sykmeldte kan klare. Vi ser ofte at dialogen mellom arbeidsgiver og den sykmeldte er preget av helsesituasjonen. Det er litt omsorg i det, men vi må kanskje støtte arbeidsgiver litt i å styre disse samtalenene.

NAV-veileder

Spørreundersøkelsen viser også at blant dem som tok kontakt med den sykmeldte etter samtalen, opplevde de fleste i noen grad at den hadde gjort dem bedre forberedt:

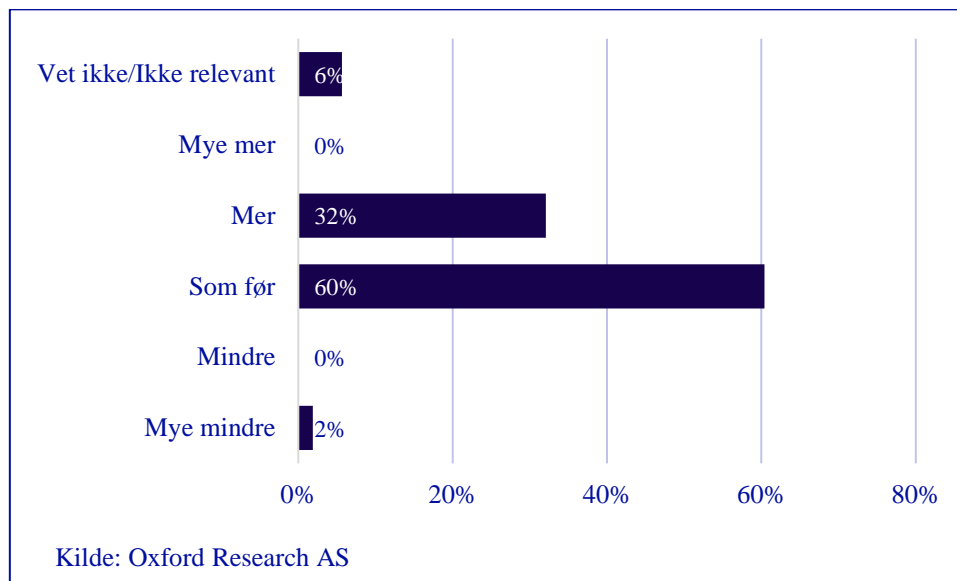
Figur 4: Gjorde telefonsamtalen med NAV at du var bedre forberedt for samtalen med den sykmeldte? (N = 15)



De NAV-ansatte forteller videre at arbeidsgiverne ofte mangler kunnskap om egne plikter i arbeidet med sykefravær. De kan også være usikre på tilretteleggingsplikten og hvordan den kan ses i sammenheng med oppfølgingsplanen. Det kan både handle om hvor langt man skal strekke seg i tilrettelegging, men også hvordan. I telefonsamtalene oppgir en IA-rådgiver å ha snakket en del rundt hva som går an å tilrettelegge, og at det skal være en balanse mellom drift, den sykmeldte og andre ansatte. Et annet poeng som ble nevnt av en SYFO-veileder er at uhensiktsmessig tilrettelegging kan forsinke et nødvendig jobbskifte. Økt bevissthet rundt sammenhengene og balansen mellom ulike rettigheter og plikter kan altså bidra til at arbeidsgiver i større grad tør å ta styringen og fremme forslag til løsninger.

Spørreundersøkelsen viser også at en tredjedel av respondentene føler seg tryggere i rollen som arbeidsgiver med hensyn til sykefraværsoppfølging, som neste figur viser. Noen færre (28 prosent) oppgir at de er blitt mer bevisste både på hvilke plikter de har som arbeidsgiver i forbindelse med sykefravær, men også den ansattes plikter overfor arbeidsgiver, og 27 prosent svarer at de opplever det som lettere å stille krav til sykmeldte ansatte om å oppfylle sine plikter.

Figur 5: Føler du deg tryggere i rollen som arbeidsgiver med hensyn til sykefraværsoppfølging? (N = 53)



5.3.2 NAV og arbeidsgivere gjør bedre bruk av hverandre

Et annet ønsket utfall fra samtalen er at arbeidsgivere opplever NAV som mer tilgjengelig og at de lettere kan ta kontakt, fordi de vet hva NAV kan tilby. At arbeidsgivere opplever lavere terskel for å ta kontakt med NAV når de har et behov for bistand er i utgangspunktet positivt, men samtidig kan det medføre at arbeidsgivere tar kontakt også når ønsket om bistand ligger utenfor sykefraværsavdelingens mandat. Dermed må NAV-veilederne gjerne hjelpe arbeidsgivere med å komme i kontakt med riktig instans i NAV. Noen ganger ser også arbeidsgivere ut til å ha forventninger til at NAV skal komme inn og overta sykefraværsoppfølgingen. Veilederne forteller at de er oppmerksomme på rolleavklaring, og påser at NAV ikke overtar arbeidsgivers plikter. Utfallsmålet dreier seg derfor om at samtalen gir arbeidsgiver bedre forståelse av både hva ulike deler av NAV kan bistå med og ikke, slik at de har økt «bestillerkompetanse».

Et siste utfallsmål er knyttet til bevissthet rundt muligheter for inkludering av personer som står utenfor arbeidslivet. Ved at den som ringer tar opp temaet, kommer det kanskje fram at virksomhetens rekrutteringsbehov vil kunne møtes gjennom arbeidsinkludering. Da er det mulig for NAV å oppnå to målsettinger samtidig, altså både få brukere bort fra ytelses og over i lønnet arbeid, samt å gjøre vellykkede jobbformidlinger til arbeidsgivere. I noen tilfeller kan brukeren være en sykmeldt som ikke ville kunne returnere til sin nåværende stilling:

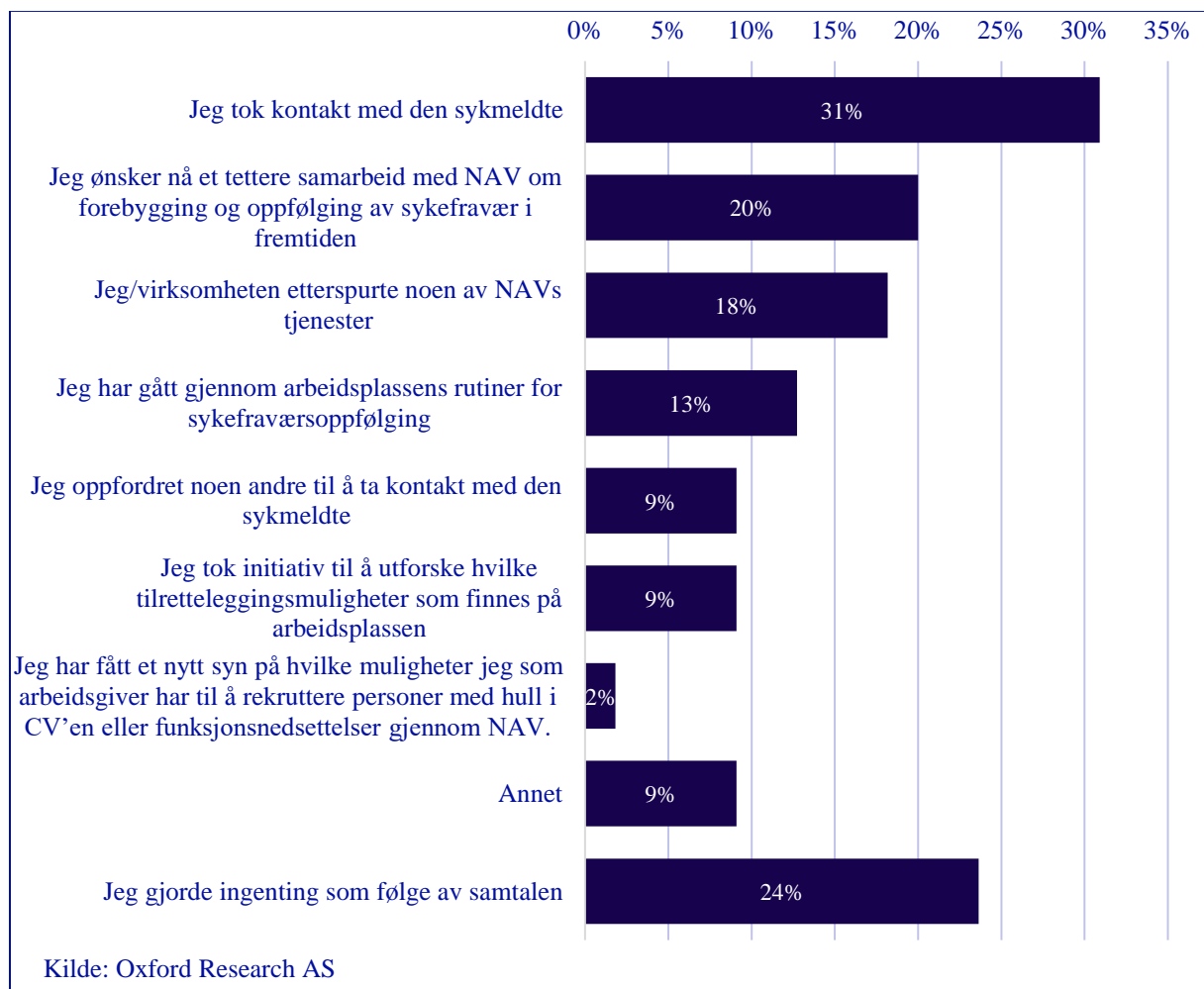
[Veileder] i [kommune] hadde oppfølging med en bedrift og sykmeldt som trengte en person, så puttet hun inn en annen som er sykmeldt som ikke kunne jobbe på sin plass, i den bedriften. Det er jo gull! Dette er et eksempel på at en arbeidsgivertelefon kunne føre til at arbeidsgiver fikk dekket sitt behov for ny medarbeider, og at den som var sykmeldt i en annen jobb fikk ny stilling som vedkommende kunne klare.

Avdelingsleder

Slik «jobbmatching» krever god kjennskap både til sykmeldte og arbeidsgivere, og det muliggjøres i stor grad av at veilederne gjennomfører disse samtaler med arbeidsgivere. Det er også verdt å trekke fram at det er en sammenheng mellom vellykket formidling og at arbeidsgiver mestrer sykefraværsoppfølging. Brukerne som formidles til virksomhetene er avhengige av at lederen med personalansvar er god på sykefraværsoppfølging. Noen av personene som får jobb ved inkludering blir sykmeldt på nytt etter en periode i ny jobb. Derfor er NAV avhengig av at virksomhetene har gode rutiner og kompetanse på systematisk forebyggende arbeidsmiljøarbeid for å lykkes med jobbfastholdelse for kandidatene NAV får utplassert. Samtidig er det viktig for arbeidsgivere at de kan stole på at NAV bistår dem dersom de har behov for støtte i forbindelse med arbeidsinkludering.

58 prosent av arbeidsgiverne oppgir at de ikke foretok seg noe annerledes med hensyn til sykefraværsoppfølging. Til tross for det, viser neste figur at mange arbeidsgivere har gjennomført konkrete handlinger, etter at de mottok telefonsamtale og eventuelt e-post med lenke til nettressurser. Flesteparten, rundt en tredjedel, tok kontakt med den sykmeldte som følge av samtalen og én av ti har oppfordret andre til å ta kontakt. Rundt én av fem ønsker tettere samarbeid med NAV om forebygging og oppfølging av sykefravær i fremtiden og nesten like mange har etterspurt noen av NAVs tjenester. 13 prosent har gått gjennom arbeidsplassens rutiner for sykefraværsoppfølging og ca. én av ti tok initiativ til å utforske hvilke tilretteleggingsmuligheter som finnes på arbeidsplassen. Det er kun én arbeidsgiver som har fått et nytt syn på mulighetene til arbeidsinkludering som følge av samtalen.

Figur 6: Skjedde noe av dette som følge av samtalen? (N = 55)



Overordnet viser funn fra spørreundersøkelsen, intervjuer og møteobservasjoner at arbeidsgiverne er fornøyde med at NAV tar kontakt tidlig i forbindelse med sykefravær på arbeidsplassen. Det framstår som særlig positivt at arbeidsgiver får mulighet til å diskutere problemstillinger de lurer på, mottar informasjon om hva NAV kan bistå med, og tidlig får opprettet kontakt med NAV:

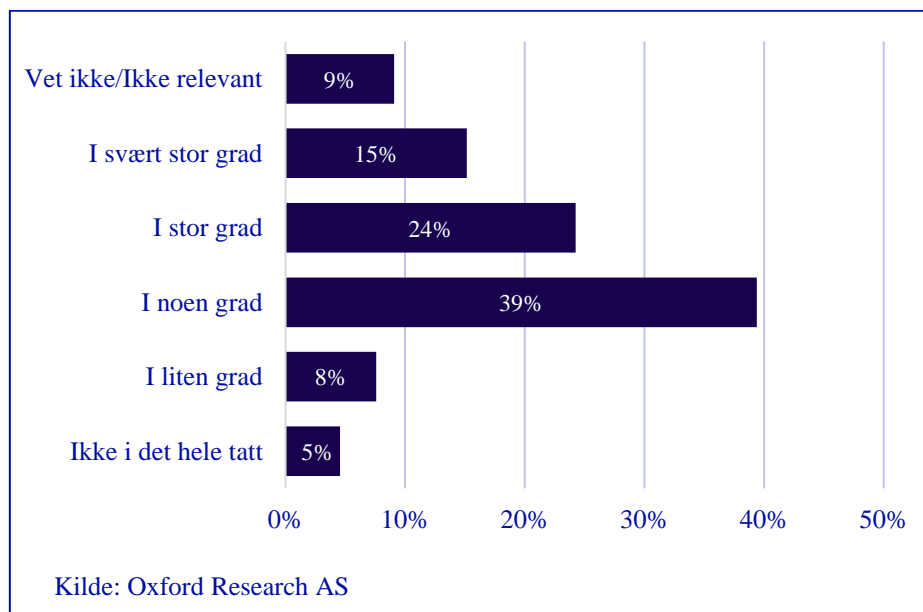
«Jeg er ganske ny med ansvar for oppfølging av sykmeldte og opplever at det er litt vanskelig å vite om det jeg gjør er riktig. Fint å kunne diskutere med en som kan gi veiledning.»

«I sjukeperioden til tilsett har det ikke vore kontakt mellom arbeidsgjevar og NAV (dette grunna sjukdomsforløpet til den sjukemeldte). I samtalen kom vi fram til at kanskje kunne Hjelpemiddelsentralen bidra her – òg det kunne dei.»

Fritekstsvaer fra arbeidsgiversurvey

Spørreundersøkelsen viser at nesten fire av fem opplever at de i noen, stor eller svært stor grad har hatt nytte av telefonsamtalen, som framstilt i neste figur.

Figur 7: Opplevde du det som nyttig at NAV tok kontakt per telefon tidlig i sykefraværsløpet? (N = 66)



6. Oppfølging av sykmeldte: Stoppunkt 2

I ordinær sykefraværsoppfølging er NAV ofte først i kontakt med den sykmeldte etter åtte uker for å vurdere aktivitetskravet. I utviklingsprosjektet legges det opp til et tidligere stoppunkt for oppfølging av sykmeldte ved seks uker sykefravær. Med få unntak vil alle som er 100 prosent sykmeldt på dette tidspunktet få en melding fra sykefraværsavdelingen i region Sunnfjord med spørsmål om egne jobbforventninger. Her blir sykmeldte bedt om å skåre seg selv på en fempunktskala på forventninger om retur til arbeid. Sykmeldte som rapporterer om lave jobbforventninger, blir kontaktet av NAV-veiledere for en samtale hvor det skal benyttes motiverende intervju.

Hensikten med stoppunktet er å bidra til at den sykmeldte får høyere jobbforventninger, som vil kunne føre til større sjanse for retur til arbeid. Motiverende intervju som metode i samtaler med prioriterte sykmeldte er altså primært et virkemiddel for å øke den sykmeldtes jobbforventninger.

På neste side vises en kompakt oversiktsmodell over stoppunkt 2. I midten av figuren har vi framstilt arbeidsprosessen til sykefraværsavdelingen, der boksene representerer rekkefølgen på aktiviteter og tjenesteleveranser (i gult) til sykmeldte. I boksene øverst viser vi de ønskede og forventede endringene hos sykmeldte. Pilene viser at endringene kommer på grunn av kontaktpunkter mellom NAV og den sykmeldte, mer konkret som følge av jobbforventningsspørsmål og telefonsamtalen med motiverende intervju (brukereffekter). I de grå boksene nederst viser vi endringer som kan og bør skje blant ansatte i avdelingen, som følge av å jobbe på denne måten. Dette er å anse som implementeringsutfall.

I resten av kapitlet vil vi redegjøre for innholdet i oversiktsmodellen. I tillegg vil vi presentere empiri som bidrar til å belyse i hvilken utstrekning de ønskede og forventede endringene blir realisert. I det videre presenteres først empirien knyttet til aktiviteter og tjenesteproduksjon i stoppunkt 2 (6.1), deretter implementeringsutfall (6.2) og til sist endringsmekanismer og brukereffekter (6.3).

Begreper i endringsteorien

Aktiviteter: Arbeidsprosessene innad i NAV som prøves ut i utviklingsprosjektene - hvem som gjør hva, på hvilket tidspunkt.

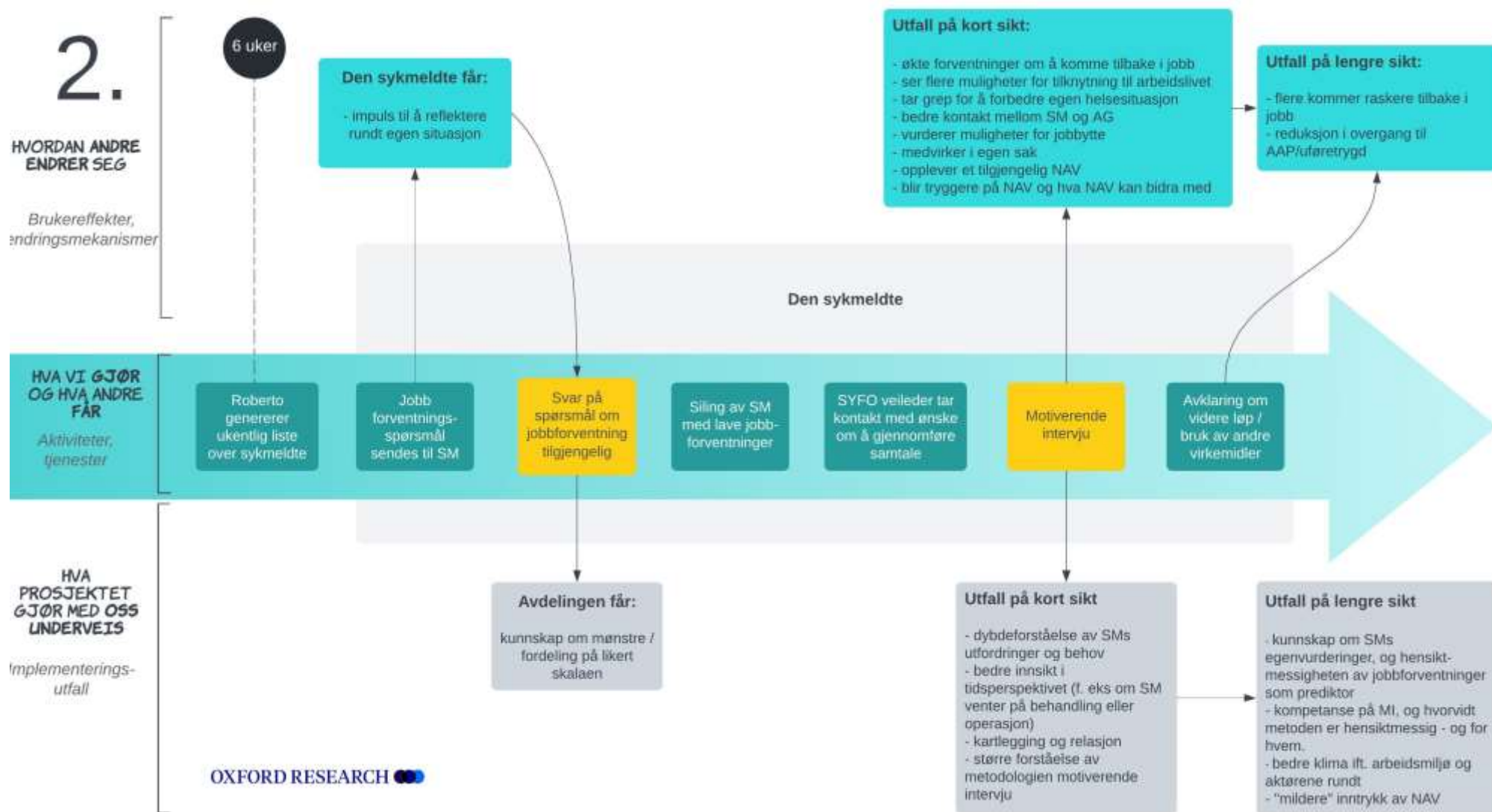
Tjenester: Leveransene til NAV sine brukere (personbrukere og arbeidsgivere) som aktivitetene leder fram til. Kontaktpunktene mellom NAV og bruker.

Implementeringsutfall: I hvilken grad NAV lykkes med å endre sin praksis i tråd med det som er planlagt i prosjektet, samt positive endringer i organisasjonen som følger av å jobbe på en annerledes måte.

Endringsmekanismer: Hva som fører til at de ønskede endringene hos målgruppen inntreffer, og på hvilken måte – de mellomliggende kausale trinnene fra tjenesten mottas til effekten oppnås. F. eks læring eller endret selvoppfattelse.

Brukereffekter: Reduksjon eller økning i bestemte, observerbare utfall, f. eks redusert sykefraværlengde, vellykket tilrettelegging eller jobbmobilitet/jobbmatch.

Figur 8: Oversiktsmodell over stoppunkt 2



6.1 Aktiviteter og tjenesteproduksjon

Aktivitetene og tjenestene i stoppunkt 2 er knyttet til jobbforventningsspørsmål og telefonsamtalen hvor motiverende intervju benyttes. I figuren over er svar på spørsmål om jobbforventninger og motiverende intervju markert i gult, og utgjør dermed tjenesteleveranser til sykmeldte. Spørsmål om jobbforventninger ligger i grenseland for hva vi velger å omtale som tjenesteleveranse til brukerne. Melding om jobbforventningsspørsmål kunne vært omtalt som et kontaktpunkt mellom NAV og sykmeldte, fordi det ikke nødvendigvis svarer på et behov hos den sykmeldte, men heller et informasjonsbehov hos NAV. Jobbforventningsspørsmålet handler om å sile og prioritere sykmeldte, og dermed målrette innsatsen. Likevel ser man også for seg at spørsmålet i seg selv skal føre til konstruktive tankeprosesser hos den sykmeldte, og at det dermed kan ha en selvstendig påvirkningskraft i tråd med målsettingene for utviklingsprosjektet.

Oppstart og gjennomføring av stoppunkt 2 har vært betydelig forsinket. Datamaterialet viser at forsinkelsen særlig skyldes driftsutfordringer i sykefraværsavdelingen. Avdelingen startet med å sende ut jobbforventningsspørsmål fra slutten av april 2022, men kapasiteten i avdelingen gjorde at det var først fra september 2022 dette ble gjort mer utbredt. Imidlertid har det vært gjennomført få samtaler med sykmeldte som skårer lavt på jobbforventninger. Det innebærer at vi har et begrenset datagrunnlag for å si noe om hvordan stoppunkt 2 har fungert.

I det videre deles arbeidsprosessen inn i fire steg: 1) Melding med spørsmål om jobbforventning, 2) Prioritering av sykmeldte med lave jobbforventninger, 3) Melding til prioriterte sykmeldt for å avtale tidspunkt for samtale (gjøres ikke i alle tilfeller), og 4) Gjennomføring av motiverende intervju. Før vi presenterer de ulike stegene, vil vi kort redegjøre for jobbforventninger og motiverende intervju som metode i sykefraværsoppfølgingen med utgangspunkt i foreliggende litteratur på feltet.

6.1.1 Om jobbforventninger og motiverende intervju

Forskningslitteraturen om jobbforventninger, eller Return To Work (RTW) expectations, kan vise til tydelige funn: Forventningene den sykmeldte selv har til å komme tilbake i arbeid, sier mye om hvor lang tid det tar før vedkommende faktisk er tilbake i jobb. I en kunnskapsoppsummering, viser Ebrahim m.fl. (2015) at 44 av 46 inkluderte studier konkluderer med en sammenheng mellom forventning om retur og faktisk retur til jobb. I en norsk kontekst er jobbforventning undersøkt av Løvvik m.fl. (2014), som fant i sin studie at tanker og følelser rundt fremtidig yrkesdeltakelse betyr svært mye for om personer med psykiske plager kommer tilbake til jobb eller ikke. Undersøkelsen viser at personer med positive forventninger om fremtidig yrkesdeltakelse har større sannsynlighet for å være i jobb etter et halvt år. Forskerne argumenterer derfor for at bedriftshelsetjenesten og fastleger bør ta tak i forventninger om fremtidig arbeidsdeltakelse, og at intervensjoner som har arbeidsdeltakelse som målsetting med fordel kan ta inn et slikt fokus.

En nylig publisert studie av Christopherson m.fl. (2022) finner også en sammenheng mellom støtte fra arbeidsgiver og jobbforventning: *We also identified a link between the offer of support from the workplace and return-to-work expectations* (ibid, s. 702). Selv om man skal være varsom med å legge for stor vekt på en enkelt studie fra en annen kontekst og et annet sykefraværsoppfølgingsregime enn det norske, viser studien til at støtte fra arbeidsgiver og tillit mellom arbeidsgiver og sykmeldt kan øke

den sykmeldtes jobbforventning og dermed sannsynligheten for at vedkommende kommer tilbake til arbeid. Utviklingsprosjektet i Sunnfjord er i en tidlig fase med å teste ut jobbforventninger og om de to stoppunktene kan ha en forsterkende effekt på hverandre.⁷

Motiverende intervju (MI) defineres av (Miller & Rollnick, 2016) som «*en samarbeidsorientert samtalestil som har som mål å styrke en persons indre motivasjon for og forpliktelse overfor endring*». Det legges vekt på at samtalen skal være aksepterende, empatisk, bygge oppunder ønsker om endring og styrke autonomi og selvbestemmelse. Mens andre samtaleformer innenfor helse- og velferdsfeltet hvor endring er målet lett kan få et dirigerende og styrende preg, skal fagpersonen i et motiverende intervju opptre som guide, lytte og følge opp signaler om at brukeren ønsker endring (Rollnick m.fl. 2010).

Målet med bruken av motiverende intervju er å styrke personers handlingskompetanse gjennom å bearbeide ambivalens og styrke den enkeltes mestringstillit (Miller & Rollnick, 2012). Før klienten (her forstått som den sykmeldte) kan ta valg med hensyn til endring av atferd, vektlegger metodikken at vedkommende må vite hvorfor han/hun ønsker endring. Motivasjon anses som en grunnleggende kraft for forandring (Miller & Rollnick, 2002). Denne motivasjonen består av tre deler, som til sammen må virke for å få til endring: For det første handler det om *vilje* til endring, som innebærer erkjennelse av virkeligheten og et ønske om forandring. Den andre delen består av personens *evne* til å mestre endring, og viser til egenopplevd evne til å gjennomføre en endring. For det tredje dreier det seg om personens *parathed* (eller beredskap), som viser til prioriteringer om hva som er viktig på det aktuelle tidspunktet (ibid.). Videre argumenterer Miller og Rollnick (2002) for at manglende motivasjon ofte er uforløst ambivalens, ved at man blir trukket i ulike retninger som ikke lar seg realisere samtidig. Motiverende intervju bygger på den sykmeldtes egne oppfatninger, prioritering, forståelse og selvbestemmelse, heller enn at den sykmeldte skal føye seg etter hjelperens (her forstått som NAV-veilederens) oppfatning av hva som er best og riktig.

Flere studier understreker at MI kan være krevende å bruke, og at det må settes av tilstrekkelig tid til opplæring, praktiske øvelser og veiledning underveis (Miller & Rollnick, 2016; Nymoen, 2020; Danielsen & Løkken, 2022). Det er med andre ord rimelig å forvente at det vil ta tid før man starter opplæring innen metoden til at man med sikkerhet kan si at man gir oppfølging i tråd med metodens prinsipper.

6.1.2 Melding med spørsmål om jobbforventning

Personer som har vært sykmeldt i seks uker mottar en melding fra sykefraværsavdelingen i region Sunnfjord med spørsmål om jobbforventning. Den sykmeldte skal skåre seg selv på en fempunktsskala på forventninger om retur til arbeid (se figur 9).⁸ Sykmeldte som svarer at det «passer dårlig» eller at det «passer svært dårlig» å være tilbake i jobb om noen uker, blir i utgangspunktet kontaktet av ansatte i avdelingen for videre oppfølging. Det varierer fra uke til uke hvor mange som svarer at «det passer dårlig» eller «det passer svært dårlig», men målinger viser at det generelt er god svarprosent på jobbforventningsspørsmålet. Spørsmålet sendes ut til sykmeldte mandag morgen, altså før avdelingen tar kontakt med arbeidsgivere i forbindelse med stoppunkt 1. Tiltaket er et forsøk på å sile sykmeldte

⁷ Se [Forskning: Klar sammenheng mellom forventninger, jobberelatert mestringstro og retur til jobb | Arbeid og Helse](#) for mer om jobbforventning.

⁸ Tidlig i utviklingsprosjektet var det planlagt at den sykmeldte skulle skåre sine jobbforventninger på en skala fra 1-10, men før avdelingen startet med utsending av jobbforventningsspørsmål ble det besluttet at skalaen skulle være fra 1-5.

som har behov for tettere oppfølging fra NAV på et tidlig tidspunkt for å øke sannsynligheten for retur til arbeid.

Figur 9: Melding med spørsmål om jobbforventninger, som sendes til sykmeldte ved seks ukers sykmelding.

Melding til sjukemeld ved 6 ukers sjukemelding:

Du har no vore sjukmeld i nokre veker, og vi ønskjer å vite meir om kva forventningar du har for å komme tilbake i arbeid. Vi ber derfor om at du svarar på følgjande påstand:

«Eg reknar med å vere tilbake i jobb om nokre veker».

Svaralternativ:

«Passar svært godt»

«Passar godt»

«Passar verken godt eller dårleg»

«Passar dårleg»

«Passar svært dårleg»

Veilederne beskriver prosessen med å sende ut jobbforventningsspørsmål som tidkrevende i intervju. Det begrunnes i hovedsak med mye manuelt arbeid, også på tvers av ulike fagsystemer. Robotisering ble som kjent tatt opp på et forholdsvis tidlig tidspunkt i prosjektperioden. Etter personvern vurderinger (se kap. 4.1.7) fant direktoratet at det ikke er mulig å bruke roboten til å sende meldinger som går direkte til sykmeldte, eller motta meldinger fra sykmeldte. Roboten kan kun generere liste over sykmeldte som har passert seks ukers sykefravær. Dermed fikk roboten en mindre rolle enn tiltenkt. På bakgrunn av listen, sender avdelingen ut jobbforventningsspørsmål til sykmeldte. I tillegg må de ansatte fordele videre oppfølging av sykmeldte som skårer lavt på jobbforventninger mellom seg. Arbeidet med å sende ut jobbforventningsspørsmål blir gjort manuelt av en medarbeider i avdelingen. Svarene kommer via oppgave i fagsystemet GOSYS fra den sykmeldte. Sykmeldte som har svart at «det passer dårlig» eller «det passer svært dårlig» blir fordelt manuelt til den medarbeideren i avdelingen som har/vil ha ansvar for sykefraværsoppfølgingen for den aktuelle personen.

Jobbforventningsspørsmålet sendes til personer som har vært sykmeldt i seks uker, uavhengig av diagnose. Mottakere er imidlertid 100 prosent sykmeldt. Det innebærer at personer med gradert sykmelding ikke får spørsmål om jobbforventning. Datamaterialet viser at ulike aktører stiller spørsmål ved hensiktsmessigheten av å utelukke personer med gradert sykmelding. Dette må imidlertid sees i sammenheng med kapasiteten i avdelingen. Prosjektledelsen er tydelig på at det bør gjøres en vurdering av om personer med gradert sykmelding skal inkluderes når aktørene i utviklingsprosjektet har gjort seg flere erfaringer med uttestingen av stoppunktet.

6.1.3 Prioritering av sykmeldte med lave jobbforventninger

De fleste sykmeldte svarer at det er sannsynlighet for retur til arbeid noen uker frem i tid. Avdelingen prioriterer videre oppfølging av sykmeldte som har lave jobbforventninger. Til grunn for dette, ligger antakelsen om at det er hensiktsmessig å bruke ressurser på de som trenger NAV mest, fremfor personer som kan klare å komme tilbake i jobb uten bistand fra NAV. Forut for samtalen med bruk av motiverende intervju som metode, foretar flere av veilederne en kontroll hvor de går inn i sykmeldingen til brukerne for å få mer informasjon om den enkeltes sak. På denne måten blir de også oppmerksomme på forhold som gjør at de velger å ekskludere noen sykmeldte fra videre oppfølging. For eksempel har avdelingen valgt å utelate de som er sykmeldt på grunn av svangerskapsrelaterte

diagnoser, og som skal ut i permisjon om kort tid (henholdsvis innen fire uker). Det samme gjelder personer som nærmer seg pensjonsalder om kort tid. I tillegg velger en del veiledere å utelukke videre oppfølging av sykmeldte med «alvorlige diagnoser». Når det gjelder sistnevnte, ser det ut til å være noe delte meninger om praksis blant involverte aktører, slik en deltaker påpeker i arbeidsverksted:

Kreftdiagnose er ofte forbundet med veldig alvorlighet, men noen hadde kanskje hatt veldig godt av å komme gradert tilbake i jobb. De hadde kanskje fått ett bedre sykeforløp. Kreft trenger ikke å være ensbetydende med at man er sykest. Bare en refleksjon fra meg.

NAV-veileder

Modellen legger imidlertid ikke opp til å ekskludere gravide med svangerskapsrelaterte diagnoser, personer som nærmer seg pensjon eller sykmeldte med «alvorlige diagnoser». Dette er et sentralt grep forbundet med å sile sykmeldte kun på bakgrunn av jobbforventninger, for å unngå ubevisst eksklusjon. Det bygger blant annet på kunnskap fra Individual Placement and Support (IPS), som vektlegger å ikke ekskludere noen f.eks. på bakgrunn av diagnose – alle som ønsker å jobbe er kvalifiserte for IPS.

Flere aktører påpeker at det kan være hensiktsmessig å tilby oppfølging også til sykmeldte som har svart at «det passer verken godt eller dårlig» å være tilbake i jobb om noen uker. Et grep som vurderes fremover er å foreta justeringer i teksten som sendes ut til sykmeldte, for å gjøre meldingen mer treffsikker. Dette omtales i oppsummeringsrapporten fra prosjektleder (Hovlid, 2022).

Per i dag er planen å sende melding til 100% sjukmelde og ta kontakt med dei som svarar «passar dårleg» og «passar svært dårleg». Når vi har gjort oss nokre erfaringar med kven som svarar, bør vi vurdere om det vil være føremålstenleg å inkludere gruppa som svarar «passar verken godt eller dårleg». Vi må også etter kvart vurdere om det er behov for justering av teksten som vert sendt ut (...) Det er og ei avveging om ein skal opne for samtalar med personar som er gradert sjukmelde. I tilfelle må meldinga som sendast justerast noko (Oppsummeringsrapport, 2022, s. 20).

For sykmeldte som ikke prioriteres for videre oppfølging i stoppunkt 2, vurderes de lovbestemte stoppunktene i sykefraværsåret som tilstrekkelige sikringpunkter, i kombinasjon med oppfølgingen den sykmeldte får fra arbeidsgiver. Sykmeldte med gjentakende sykefravær over seks uker vil kunne havne flere ganger på listen som roboten genererer. Veilederne gjør i slike tilfeller en skjønnsmessig vurdering av om de skal sende ut jobbforventningsspørsmål på nytt dersom den sykmeldte skårer lavt. I tillegg peker rapporten på at det kan være aktuelt å vurdere løsninger for å følge opp personer som ikke svarer på spørsmålet med ny melding eller andre tiltak. Her vil kapasiteten i avdelingen være av betydning.

6.1.4 Melding til prioriterte sykmeldte

I forkant av telefonsamtalen, hvor motiverende intervju skal benyttes som metode, sender flere av de ansatte ut melding til sykmeldte som skårer lavt på jobbforventninger. Formålet er å avtale tidspunkt for samtale med den sykmeldte. Imidlertid viser datamaterialet at det ikke er en enhetlig praksis knyttet til dette steget i prosessen. Noen veiledere sender gjerne en melding til sykmeldte i Modia der de viser til deres svar på jobbforventningsspørsmålet, forteller om formålet med samtalen og avtaler

tidspunkt for gjennomføring. Andre veiledere velger å ta kontakt på telefon og gjennomfører samtalen, uten å avtale tidspunkt i forkant. Det er opp til den enkelte veileder å bestemme fremgangsmåte og innhold i meldingen til prioriterte sykmeldte. Hvis tidspunktet ikke passer for den sykmeldte, gjøres det avtale om et nytt tidspunkt for samtale. Det hender også at ansatte ikke får kontakt med sykmeldte etter flere forsøk, som kan medføre at de ikke prioriteres for oppfølging i stoppunkt 2. Dette må også sees i sammenheng med kapasiteten i avdelingen.

I arbeidsverkstedet med avdelingen i januar 2023 pekes det på at svarprosenten på meldingen med spørsmål om jobbforventninger er høy, og at de aller fleste takker ja til telefonsamtale med NAV. Når ansatte sender melding til prioriterte sykmeldte, eller ringer direkte for å gjennomføre telefonsamtalen, gis det ikke informasjon til den sykmeldte om at motiverende intervju benyttes som metode i samtalen.

Sykmeldte som ikke er i målgruppen for motiverende intervju får som regel ikke tilbakemelding fra NAV på svarene de har gitt på spørsmål om jobbforventning.

6.1.5 Gjennomføring av motiverende intervju

Neste steg i brukerreisen er gjennomføring av motiverende intervju. Etter flere forsøk på oppstart av stoppunkt 2, startet avdelingen først opp med mer utbredt utsending av jobbforventningsspørsmål i september 2022. Det gir begrenset med tid for å teste ut stoppunktet og motiverende intervju som metode. Vi har fått utlevert tall fra sykefraværsavdelingen som viser at avdelingen har registrert 46 gjennomførte telefonsamtaler med sykmeldte fra uke 37 til uke 6. I denne perioden mottok avdelingen 493 svar på selvrapportert jobbforventningsspørsmål. Blant disse var det totalt 103 som svarte at «det passer dårlig» eller «det passer svært dårlig», noe som innebærer at om lag 47 prosent av disse fikk telefonsamtale fra NAV.

Hver veileder skal i utgangspunktet gjennomføre to samtaler med sykmeldte i uken. Det varierer imidlertid fra uke til uke, og mellom veilederne i avdelingen, hvor mange samtaler som gjennomføres. Dette må også sees i sammenheng med at det noen uker ikke har vært sykmeldte som har oppgitt at de har lave jobbforventninger. Totalt antall gjennomførte telefonsamtaler per veileder er imidlertid lavt.

Ansatte i avdelingen rapporterer om variasjoner knyttet til tiden det tar å gjennomføre en samtale med bruk av motiverende intervju. Sakens kompleksitet og individets behov ser ut til å være styrende for tidsbruk. Det er særlig tidsbruken som trekkes frem som en utfordring i selve gjennomføringen av samtalen. Dette må sees i sammenheng med at avdelingen i perioder har hatt høyt sykefravær og arbeidspress.

I telefonsamtalen har ansatte en guide de kan følge. Guiden er stikkordsmessig i format, og inneholder lite utfyllende beskrivelser. Dette kan føre til at telefonsamtalene ikke gjennomføres på en stringent måte på tvers av veiledere, noe som svekker implementeringskvaliteten. Til sammenligning er guiden som brukes i telefonsamtaler med arbeidsgivere mer utfyllende. I intervjuer med involverte aktører pekes det likevel på at hensikten med motiverende intervju er å «følge» den sykmeldte og tilpasse tema, verktøy og hva som vektlegges i hver enkelt samtale. Brukerperspektivet er her sentralt. Ifølge prosjektleder var utforming av en guide tema i møte med KoRus Bergen, som var ansvarlig for opplæringen i motiverende intervju. KoRus Bergen var imidlertid tydelig på at veilederne ikke burde bruke guide i samtalen, men at det kunne være hensiktsmessig å ha forslag til mulige åpne spørsmål tilgjengelig.

I utviklingsprosjektet legges det opp til at ansatte bruker motiverende intervju for å øke jobbforventningene. Målet med samtalen er å støtte sykmeldte på veien tilbake til arbeid, gjennom felles refleksjon. Videre er det et mål å avdekke om det kan være aktuelt med tiltak fra NAV, støtte i samarbeidet med arbeidsgiver og lege, samt støtte i å vurdere eller søke annet arbeid. Det er et klart mål at tiltaket skal føre til raskere retur til arbeid.

I intervjuer med ulike aktører peker flere på viktigheten av at de ansatte får tilstrekkelig støtte og opplæring i motiverende intervju. Avdelingen har derfor gjennomført opplæring og kurs for å bli tryggere på metoden.

Kurs i motiverende intervju og erfaringsdeling

Høsten 2022 ble det avklart at avdelingen ville få mulighet til å delta på et skreddersydd kurs i bruk av motiverende intervju i regi av KoRus Bergen. Første del av kurset ble gjennomført i oktober 2022, og andre del ble gjennomført i januar 2023. Prosjektteamet i Oxford Research fulgte første del av kurset som ble avholdt ved NAV Sunnfjord. Kurset var tilpasset situasjonene veilederne står overfor når det er aktuelt å bruke motiverende intervju, og besto av flere opplæringsdeler, ulike caseoppgaver som medarbeiderne løste i grupper og diskusjoner i plenum.

Funn fra møteobservasjoner viser at veilederne var positivt innstilt til å delta, både på grunn av faglig utbytte, men også fordi kurset ga en etterlengtet mulighet til å møtes. Enkelte veiledere opplyste likevel at de var bekymret for kapasiteten på NAV-kontoret når ansatte ble borte to dager fra jobb for å delta på kurs. Dette gjelder særlig ved de minste NAV-kontorene.

OsloMet gjennomfører en undersøkelse om motiverende intervju har effekt på raskere retur til arbeid hos sykmeldte med muskel- og skjelettsmerter.⁹ Målet med prosjektet er å hjelpe sykmeldte med muskel- og skjelettsykdommer, - skader og -plager tilbake til arbeid så raskt som mulig. I prosjektet skal NAV-veilederne møte den sykmeldte på to tidspunkt der metoden i samtalen er motiverende intervju. I et avdelingsmøte for sykefravørsavdelingen i juni 2022 deltok ett av prosjektmedlemmene, som for øvrig er NAV-veileder, for å dele erfaringer med motiverende intervju som metode.

På bakgrunn av erfaringer fra forskningsprosjektet stilte prosjektmedlemmet spørsmål ved hvorfor avdelingen kun hadde planlagt én samtale med den sykmeldte. Vedkommende påpekte at motiverende intervju er en krevende metode som trenger mye øvelse. Videre trekkes det frem som en utfordring at samtalen er planlagt gjennomført over telefon. Dette er en utfordring fordi veilederne da ikke har mulighet til å observere sykmeldtes kroppsspråk. Dermed vil det også bli vanskeligere å bedømme om den sykmeldte svarer oppriktig. I tillegg ble det stilt spørsmål om hvorfor sykefravørsavdelingen kontakter personer som har vært sykmeldt i seks uker, altså før tidspunkt for vurdering av aktivitetskravet som inntreffer ved åtte ukers sykefravær. I den forbindelse ble det framhevet at veilederne må være bevisste på sin rolle, og at samtalen ikke skal omhandle aktivitetskravet.

6.2 Implementeringsutfall

Målet for implementering er praksisendring, men også økt kunnskap, forståelse og refleksjon rundt NAV sin oppfølging av sykmeldte. Som følge av at aktiviteter og tjenesteproduksjon i stoppunkt 2 har

⁹ OsloMet. (u.å.). *MI-NAV*. Hentet fra: <https://www.oslomet.no/forskning/forskningsprosjekter/mi-nav>

vært forsinket, er datagrunnlaget begrenset. Likevel gir empirien noen indikasjoner på implementeringsutfall som følge av stoppunktet.

6.2.1 Kunnskap om sykmeldes utfordringer og behov

Et utfall er at NAV får mer kunnskap om sykmeldtes utfordringer og behov gjennom stoppunkt 2. På denne måten kan NAV gi mer treffsikker oppfølging tilpasset den enkeltes behov. Veilederne opplever at flere av dem som mottar spørsmål om jobbforventning velger å svare mer utfyllende i fritekst når de svarer NAV på meldingen i Modia. Det kan gi veilederne mer informasjon om den sykmeldtes situasjon enn det som står i sykmeldingen. Til tross for at meldingen fra NAV ikke inneholder spørsmål om helsesituasjon, opplever veilederne at den sykmeldte ofte oppgir helseopplysninger. Ifølge veilederne kan dette gi dem et bedre bilde av den sykmeldtes situasjon, som kan gjøre at NAV-veileder stiller mer forberedt i telefonsamtalen hvor det benyttes motiverende intervju. Én deltaker beskriver det slik i arbeidsverkstedet:

Vi får oversikt over hva som skal skje rundt personen. Vi blir tryggere på kanskje å slippe den enkelte. I tillegg blir vi bedre kjent med arbeidsplassen. Ja, vi får mer oversikt og kan planlegge mer i forhold til oppfølging.

NAV-veileder

Kunnskapen veilederne får kan også føre til at NAV ikke prioriterer videre oppfølging av den enkelte. Det begrunnes med at ikke alle har behov for ytterligere bistand fra NAV for å komme tilbake i arbeid. Dermed bidrar kunnskapen om den sykmeldtes situasjon også til å kunne målrette innsatsen mer mot dem som trenger det mest.

Erfaringer med jobbforventningsspørsmål så langt viser at flertallet av sykmeldte svarer at de forventer at de skal komme tilbake i jobb om noen uker. I intervjuer og arbeidsverksteder stiller noen veiledere spørsmål ved om NAV kan stole på den sykmeldtes egenvurdering. For eksempel pekes det på at sykmeldte kan svare at de har forventninger om retur til arbeid for å tilfredsstille NAV, eller at de overvurderer egne forutsetninger for å komme raskt tilbake i jobb. I tillegg trekkes det frem at svarene heller ikke sier noe om den sykmeldte forventer å være tilbake i jobb med gradert sykmelding. Dette skaper en usikkerhet hos NAV-ansatte knyttet til kvaliteten av dataene som samles inn gjennom jobbforventningsspørsmål.

6.2.2 Kompetanse og erfaring med motiverende intervju

En utfordring som trekkes frem av de ulike aktørene i utviklingsprosjektet handler om i hvilken grad ansatte i avdelingen bruker motiverende intervju i samtaler med sykmeldte. Til tross for tiltak for å øke veilederne kompetanse i metodikken, gjennom kursing og kollegaveiledning, opplever ansatte i avdelingen selv at de ikke har nok erfaring med motiverende intervju som metode, slik én NAV-veileder påpeker i arbeidsverkstedet:

Hva gjør motiverende intervju med oss? Det er forventet at vi skal øve på motiverende intervju i samtalen. Jeg tenker gjerne på motiverende intervju før samtalen og kanskje litt underveis, men det er en øvelse. Det er nytt.

I arbeidsverkstedet trekkes det frem av flere at volumet av samtaler med sykmeldte er for lite til å oppnå tilstrekkelig trening i motiverende intervju. Enkelte trekker frem at metodikken er utfordrende, og at det kreves mengdetrening for at motiverende intervju skal ha verdi både for NAV og sykmeldte. I den forbindelse fremkommer det at avdelingen har snakket om å bruke motiverende intervju mer i andre sammenhenger og i samtaler mellom veilederne. Buddy-ordningen trekkes frem som en aktuell arena for å trene på motiverende intervju. Tidsbruk, i lys av forholdet mellom drift og utvikling, er en sentral barriere for å øke kompetansen og erfaringen med motiverende intervju. En veileder beskriver det slik i arbeidsverkstedet:

Vi har ikke noe annet valg enn å prioritere det bort. Her har vi drift og prosjekt. Det blir den lille ekstra tingen som kan gå vekk. Det er ikke nødvendig, og det er viktigere med dialogmøte og å skrive arbeidsevnevurdering. Men jeg skulle ønske det [motiverende intervju] var en naturlig del av meg.

NAV-veileder

Flere informanter har stor tro på bruk av jobbforventning for å si sykmeldte som har behov for bistand fra NAV for å komme raskt tilbake i arbeid. Videre viser datamaterialet at erfaringene med bruk av jobbforventning og motiverende intervju fremdeles er begrenset, og at det må testes ut mer før det er mulig å si noe mer konkret om hensiktsmessigheten av tjenestene, både for NAV og for sykmeldte.

6.3 Endringsmekanismer og brukereffekter

Aktiviteter og tjenester som gjennomføres i forbindelse med stoppunkt 2, herunder melding med spørsmål om jobbforventning og telefonsamtale med bruk av motiverende intervju, skal virke på målgruppen i form av endring i kunnskap, bevissthet, holdninger og/eller handlinger hos sykmeldte.

6.3.1 Økte jobbforventninger

Hensikten med stoppunktet er å bidra til at den sykmeldte får høyere jobbforventninger. Tiltaket med å følge opp sykmeldte som skårer lavt på jobbforventninger betraktes av intervjudeltakerne for å være et naturlig første steg i utviklingen. Basert på datamaterialet vi har med sykmeldte, er det krevende å si noe om hvorvidt de sykmeldte har fått økte jobbforventninger som følge av stoppunktet.

Funn fra datamaterialet viser at ansatte i avdelingen er usikre på om de treffer dem de best kan hjelpe med å komme tilbake i jobb gjennom silingen som gjøres ved bruk av jobbforventningsspørsmål. Dette gjenspeiles i at flere av de sykmeldte som skårer lavt på jobbforventninger etter en nærmere kartlegging ikke prioriteres for telefonsamtale med bruk av motiverende intervju. Eksempelet med at NAV treffer personer som skal i foreldrepermisjon eller er i ferd med å gå av med pensjon, illustrerer også at spørsmålet fanger opp personer som ikke har behov for målrettet innsats fra NAV for å komme raskere tilbake i jobb. Én veileder uttaler det slik i arbeidsverkstedet: «Jeg tror det er rett tidspunkt, men kanskje vi ikke treffer de rette folkene. De skal tilbake i jobb, men skal ha lang behandling som gjør at de er lenge vekke». I slike tilfeller vurderer veilederne at motiverende intervju er mindre egnet.

De ulike aktørene trekker derfor frem at måten NAV stiller spørsmål på, får konsekvenser for hvordan sykmeldte svarer på egenrapportert jobbforventning.

I intervjuer med avdelingsleder for sykefravørsavdelingen og prosjektleder for utviklingsprosjektet trekkes det frem at de planlegger justeringer av stoppunktet for å utforme jobbforventningsspørsmål til sykmeldte på best mulig måte og sile mer presist. Det er også behov for mer trening i motiverende intervju. De ønsker likevel at de ansatte ved sykefravørsavdelingen først opparbeider seg mer erfaring med stoppunktet.

6.3.2 Impuls til å reflektere rundt egen situasjon

Vi har spurt ansatte i avdelingen om hvilke tanker sykmeldte gjør seg når de mottar melding med spørsmål om jobbforventning fra NAV. I intervjuer og arbeidsverksteder trekkes det frem at den sykmeldte får impuls til å reflektere rundt egen situasjon. I tillegg påpeker veilederne at sykmeldte kan være usikre på NAV sin rolle og hvordan sykefravørsoppfølgingen skal foregå. Veilederne peker på at sykmeldte også kan være usikre på NAVs intensjon med å sende ut jobbforventningsspørsmål. Når spørsmålene kommer fra NAV, er veilederne oppmerksomme på at sykmeldte kan ha en antakelse om at NAV forventer at den enkelte skal være positivt innstilt til å komme tilbake i jobb. Det kan påvirke hvordan de skårer sine jobbforventninger. Videre trekkes det frem at forventninger hos familie, venner og arbeidsplassen kan være av betydning.

Veilederne forteller at noen sykmeldte som har mottatt jobbforventningsspørsmål, sender melding til NAV der de ønsker å utdype sitt svar. Ifølge veilederne er begrensninger i skjemaet særlig knyttet til at sykmeldte ikke oppfordres til å svare utdypende på spørsmålet. Svaralternativene er lukket, og den sykmeldte er bedt om å velge ett svaralternativ. Dette bekreftes i intervjuer med sykmeldte, hvor enkelte omtaler det som en ulempe at spørsmål om jobbforventning ikke legger til rette for at den sykmeldte kan utdype svaret. Blant de få sykmeldte vi har intervjuet, pekes det på at svaralternativene ikke var helt treffende for deres situasjon:

Jeg følte det ble litt vel maskinelt. Jeg fikk spørsmål om hvordan jeg føler meg om noen uker, og kunne bare velge deres alternativer. Det er begrenset. Men så fikk jeg den oppfølgingssamtalen i etterkant hvor jeg fikk snakket mer rundt situasjonen. Jeg skal til ny vurdering og venter på noen prøvesvar. Jeg passet ikke inn i noen av alternativene. Jeg tenkte litt på hva som er rett, og hva det blir brukt til. Hvis jeg krysser av «ja» nå, så får jeg svar på testene mine neste uke, og hva skjer da? Har du først sagt ja til noe i byråkratiet, så har du lovet noe på en måte.

Sykmeldt

Imidlertid er spørsmålet stilt i Modia, slik at bruker kan skrive inn fritekst når vedkommende sender meldingen til NAV. Et forslag til utbedring av spørsmålet, som kom ut av arbeidsverket, er likevel å legge til en oppfordring om å utdype svaret for de som ønsker det. I intervju med en annen sykmeldt påpeker vedkommende at det ville vært av stor verdi dersom spørsmål om jobbforventning heller ble stilt fra NAV-veileder i en samtale:

Jeg følte med en gang jeg fikk melding og skulle planlegge telefonsamtalen vi hadde, at det ble mer menneskelig (...) Jeg hadde satt pris på at jobbforventningsspørsmålet var en telefonsamtale. Da

kunne NAV sagt at vi har noen alternativer, og jeg kunne da svart på om noen passer til meg eller ikke. Det ville vært mindre robot-aktig.

Sykmeldt

I arbeidsverkstedet påpeker NAV-veilederne at sykmeldte kan oppleve et behov for å forklare og legitimere hvorfor de har valgt å skåre sine jobbforventninger på valgt måte. Dette kan føre til at den sykmeldte blir mer bevisst på sin egen situasjon, og evner å reflektere rundt situasjonen.

Avdelingen følger kun opp sykmeldte som svarer at «det passer dårlig» eller «det passer svært dårlig» på spørsmål om jobbforventning. Sykmeldte som svarer at det «passer verken godt eller dårlig» eller rapporterer om høyere jobbforventninger, mottar ikke nødvendigvis svar fra NAV. I intervjuer og arbeidsverksteder påpeker veilederne at personer som har besvart spørsmålet, kan ha forventninger om et svar fra NAV. I noen tilfeller velger veilederne derfor å gi en kort tilbakemelding til sykmeldte som ikke er i målgruppen for motiverende intervju. Her ser det imidlertid ut til å ha utviklet seg noe ulik praksis mellom veilederne. Hvorvidt avdelingen prioriterer å gi en tilbakemelding til dem som har besvart jobbforventningsspørsmål, må også ses i sammenheng med kapasiteten til veilederne.

6.3.3 Refleksjoner rundt egen arbeidsevne og retur til arbeid

Et annet ønsket utfall fra samtalen med motiverende intervju, er at brukerne reflekterer rundt egen arbeidsevne og muligheten for retur til arbeid.

Tidlige erfaringer med gjennomføring av motiverende intervju viser at flere sykmeldte venter på en form for behandling eller operasjon lenger frem i tid, som gjør at de ikke forventer å være tilbake i jobb i løpet av noen uker. Imidlertid har flere av disse et mål om å komme tilbake til sin arbeidsplass når behandling er fullført.

Datamaterialet viser at temaer som tas opp i samtalene mellom NAV-veileder og sykmeldte ofte dreier seg om dialogen mellom sykmeldte og arbeidsgiver, tilrettelegging på arbeidsplassen, forventninger om retur til arbeid og det videre behandlingsforløpet. I tillegg har sykmeldte gjerne spørsmål om egne plikter i sykefraværsoppfølgingen. I enkelte intervjuer er sykmeldte opptatt av brevet med varsel om stans i sykepengeutbetalingen, som følge av at aktivitetsplikten ikke er oppfylt. Enkelte benytter derfor samtalen med NAV-veileder til å stille spørsmål om dette brevet.

Felles for det lave antallet sykmeldte vi har intervjuet, er at de opplever at arbeidsgivers tilrettelegging og oppfølging er mangelfull. Én sykmeldt beskriver det slik:

Tilrettelegging fra arbeidsgiver har vært fraværende. Jeg har vært på jobb innimellom. Hver gang jeg har fått forlenget sykmeldingen, har jeg gått inn og snakket med arbeidsgiver. Det er jeg som følger opp arbeidsgiver. Jeg vet at de ønsker informasjon tidlig.

Sykmeldt

Imidlertid påpeker de sykmeldte at tilrettelegging har vært et tema både i dialogen med NAV og med arbeidsgiver. Datamaterialet viser at arbeidsgiver gjerne kan tilrettelegge for en kortere periode, men

at det over lengre tid blir vanskelig. Dette må ses i sammenheng med den enkeltes arbeidsevne, stilling og øvrige forhold på arbeidsplassen.

6.3.4 Mulighet til å medvirke i egen sak

Et ønsket utfall for brukerne er at sykmeldte opplever at de får medvirke i egen sak. Det innebærer samtidig en form for myndiggjøring, hvor den sykmeldte selv må ta grep for å forbedre egen situasjon.

De ansattes erfaringer viser at sykmeldte ofte er usikre på NAVs intensjon med telefonsamtalen. Utover i samtalen opplever veilederne imidlertid at den sykmeldte blir tryggere på NAV og hva NAV kan bistå med. Det begrunnes særlig med at den sykmeldte får mulighet til å forklare egen situasjon og begrunne sitt svar på spørsmål om jobbforventning. De få sykmeldte vi har intervjuet, påpeker at de er godt fornøyde med at NAV tar kontakt per telefon. Herunder trekkes det særlig frem at det er positivt å kunne snakke med en veileder i NAV, samt muligheten til å utdype egen situasjon og få vite mer om sykefraværsoppfølgingsprosessen. Én sykmeldt beskriver det slik:

Jeg følte det var en veldig profesjonalitet der, en veldig fin samtale. Jeg fikk mulighet til å utdype litt, og da hadde jeg fått flere svar på prøver, så da visste jeg mer. Jeg fikk sagt litt om hva jeg tenker fremover, og vite litt om hvilke rettigheter jeg har og hva som er neste steg på listen. Oppfølgingsplan, dialogmøte og den slags. Jeg opplevde samtalen som en informativ og god prat.

Sykmeldt

Videre benytter veilederne gjerne anledningen til å gi informasjon om de ulike aktørenes rolle i sykefraværsoppfølgingen, samt informasjon om hvordan oppfølgingen skal foregå. Det gjelder også hvilke krav som stilles til den sykmeldte i sykefraværsperioden. Veilederne opplever at flere sykmeldte ikke er oppmerksomme på hva det innebærer at sykmeldte har en medvirkningsplikt.

6.3.5 Tanker om jobbytte

Et utfallsmål er skifte av jobb for arbeidstakere med lange og/eller hyppig gjentakende sykefravær, og der det er liten sannsynlighet for at den sykmeldte kan komme tilbake til sin nåværende jobb til tross for forsøk på tilrettelegging av arbeidet.

Ansatte i avdelingen forteller i intervju at flertallet av de sykmeldte som får oppfølging fra NAV i forbindelse med stoppunkt 2, har som mål å returnere til sin egen arbeidsplass. Imidlertid er det noen tilfeller hvor bytte av jobb anses som hensiktsmessig. Et mål med stoppunkt 2 er å fange opp tidlig tilfeller hvor det er lite sannsynlig at arbeidstaker kommer tilbake i sin nåværende stilling. Til dette formålet, har flere av aktørene involvert i prosjektet stor tro på at jobbforventning og motiverende intervju kan være hensiktsmessig. Likevel påpeker aktørene at det er krevende å tenke jobbytte for sykmeldte. Én intervjudeltaker beskriver det slik:

Det er jobbforventningsspørsmålene som egentlig kan gi oss noe. Men vi har ikke klart å følge det opp rett og slett. Det er krevende fordi spørsmålene får de når de har passert seks uker. Så tar det litt tid. Noen svarer veldig raskt og noen lenge etter. Samtidig på tidspunktet får de informasjon på ditt NAV om regelverk, aktivitetskrav og at NAV kan stoppe sykepengene. Så det er en litt vanskelig situasjon

fordi vi blir oppfattet helt sikkert som forvalter av et regelverk, samtidig som vi skal ringe og bruke motiverende intervju. Det sitter langt inne for en person å avslutte arbeidsforholdet.

Avdelingsleder

Videre påpeker ansatte i avdelingen at de har vært inne på jobbskifte i samtalen med sykmeldte. Selv om kun én samtale ikke er tilstrekkelig for å få til et jobbskifte, påpeker veilederne at det kan sette i gang noen refleksjoner hos den sykmeldte om temaet. Andre veiledere påpeker at fokus på jobbskifte kan resultere i at sykmeldte kommer raskere tilbake i sin jobb, slik en veileder beskriver: «*Det kan være at sykmeldte er redde for at annen jobb er et alternativ, og at de derfor må skynde seg tilbake til sin jobb*». Til tross for et begrenset grunnlag når det gjelder bruk av motiverende intervju som metode, mener enkelte informanter at det kan være relevant i samtaler hvor jobbytte anses som hensiktsmessig. Herunder trekkes det fram som viktig å vise til ulike muligheter i dialogen med sykmeldte, og starte refleksjonsprosessen hos den sykmeldte tidlig.

7. Overordnede refleksjoner

De foregående kapitlene har vist følgeevalueringens funn knyttet til oppdragets hovedtemaer: Organisering og ressurser (kap. 4), Oppfølging av arbeidsgivere: Stoppunkt 1 (kap. 5) og Oppfølging av sykmeldte: Stoppunkt 2 (kap. 6). I dette kapitlet gjør vi rede for våre overordnede refleksjoner knyttet til noen sentrale forhold ved utviklingsprosjektet. Refleksjonene er basert på det empiriske materialet, men står for egen regning.

7.1 Utviklingsprosjektets organisering og rammer

Som vi var inne på i kapittel 2, innebærer et instrumentelt syn på organisasjoner en tro på organisatoriske endringer, sammenslåinger og nye strukturer. NAV-reformen er bare ett av mange eksempler på at man gjennom strukturelle endringer forsøker å få til en annen arbeidsform, mer samarbeid på tvers eller et tettere faglig samarbeid. Den regionale sykefraværsavdelingen i region Sunnfjord er et annet eksempel, der ny organisering av sykefraværsoppfølgingen var én av løsningene på utfordringene som ble avdekket i analysearbeidet.

Intervjudeltakere melder tydelig fra om at det nå jobbes likere på tvers av kontorer og veiledere. Vi kommer tilbake til hvorvidt dette med sikkerhet kan spores til den organisatoriske endringen, men intervjudeltakerne er ikke i tvil om at man nå er på vei til å skape et kollegialt fellesskap som både jobber sammen og jobber likere. Utfordringen med nye organisatoriske løsninger er likevel faren for at strukturelle endringer som bringer noen nærmere hverandre, har en tendens til å øke avstanden til andre, omkringliggende aktører.

Som enkelte av sitatene i de forrige kapitlene viser til, tok det noe tid før hele regionen tok eierskap til utviklingsprosjektet. Selv om det var bred deltakelse i analyse- og løsningsfasen, og det tidlig ble etablert fora på tvers av fagområdene, peker flere intervjudeltakere på at de i starten ikke anså utviklingsprosjektet som relevant for dem, men primært som et prosjekt for dem som jobbet i sykefraværsavdelingen. I starten handlet sykefraværsavdelingen også mest om sykefraværsoppfølging, rett og slett fordi man måtte få på plass rutiner og prosedyrer for å levere lovpålagte tjenester. Gradvis

ble det likevel tydelig at gjennom å følge opp sykmeldte og deres arbeidsgivere på nye måter, oppsto nye synergieffekter mellom ulike NAV-enheter. Slik ble det også mulig å realisere ambisjonene om mer samarbeid. For å bruke Aaslands (2014) ord, slik han ble sitert i kapittel 3; samarbeidets objekt ble tydelige for aktørene. Hva resultatet av samarbeidet faktisk skulle resultere i, og at samarbeid var veien for å nå nettopp dette målet, ble klart: Ved at også NAV Arbeidslivssenter og markedskontaktene deltok i stoppunkt 1, kom NAV-enhetene tettere på hverandre, delte ressurser og fikk til noe ingen av dem var i stand til på egenhånd. Denne klargjøringen bidro også til at samarbeidets subjekt ble belyst, altså hvem dette «vi»'et som skulle samarbeide egentlig var. Mens utviklingsprosjektet først angikk de ansatte på sykefraværsavdelingen, forstod gradvis stadig flere at prosjektet kunne bidra til at alle kunne gjøre en bedre jobb. Først ute var NAV Arbeidslivssenter. I seg selv er dette ikke så overraskende, ettersom stoppunktet innebar en ny inngang til å snakke med virksomheter som kunne være aktuelle for oppfølging. Markedskontaktene var tyngre å overbevise, og de hadde heller ikke en felles ledelse som kunne bruke styringsvirkemidler for å overkomme oppstartsvanskene. Likevel ble man også blant markedskontaktene mer overbevist om at deltakelse i stoppunkt 1 var nyttig.

Utviklingsprosjektet har hele tiden måttet forholde seg til eksisterende rammer. Det letter overgangen til eventuell varig implementering, men en rekke intervjudeltakere har pekt på at opprettelsen av en slik virtuell avdeling er avhengig av en bevisst plan for å skape lagfølelse og et felles narrativ om «oss». Her har trange rammer vært til hinder for flere fysiske møteplasser. Det øker forskjellen mellom store kontorer, der det er et levende faglig fellesskap, og små kontorer der enkeltansatte sitter alene. Prosjektet har hatt begrenset med ressurser til felles samlinger og møteplasser. Prosjektledelsen har derfor forsøkt å finne løsninger slik at avdelingen kunne møtes mer. For eksempel fikk prosjektet gjennomslag for gratis kurs i motiverende intervju, som ble holdt i egne lokaler i NAV Sunnfjord. Dette var et forsøk på å kombinere et sosialt møtepunkt med faglig påfyll. For andre NAV-kontor som vurderer en slik regional organisering, er dette verdifull læring. De økonomiske rammene kan ikke være så trange at man ikke har anledning til å bygge en fellesskapsfølelse i avdelingen fra start.

7.2 Likere saksbehandling og oppfølging

I hvilken grad saksbehandlingen og oppfølgingen har blitt likere på tvers av kommunene og mellom veiledere i sykefraværsavdelingen, er et sentralt spørsmål i denne evalueringen. Utviklingsprosjektet hadde klare ambisjoner om at sykmeldte i region Sunnfjord skal ha tilgang til likeverdige tjenester, uavhengig av bosted. En regional sykefraværsavdeling skulle i seg selv bidra til likere praksis. Fra organisasjons- og implementeringsteori kjenner man samtidig godt til at atferd kan være krevende å endre, og at stivhengighet ofte fører til at man i stor grad løser oppgaver på samme måte som før.

I analysearbeidet ble det gjennomført en omfattende saksgjennomgang som avdekket ulik praksis mellom kontorene. Vi har ikke hatt mulighet til å gjennomføre en slik gjennomgang, men har ved hjelp av intervjuer spurt ulike aktører om de oppfatter at saksbehandling og oppfølging har blitt likere. Det er vårt klare inntrykk at dette er et arbeid prosjektet har lyktes godt med.

Flere intervjudeltakere løfter fram saksdrøftinger som en god arena for å lære av hverandre. Her presenterer veilederne anonymiserte saker der de ønsker innspill fra kolleger og rådgivende overlege i NAV. På denne måten synliggjør saksdrøftingsmøtene fordelene med en regionalisert virtuell avdeling, gjennom å utvide kollegafellesskapet og skape en møteplass for faglig diskusjon. Ansatte i

avdelingen opplever selv at denne arenaen har vært viktig for å styrke kompetansen og utvikle likere praksis på sykefraværsområdet.

Rådgivende overlege viser til at de ansatte i sykefraværsavdelingen hadde god kompetanse på sykefraværsoppfølging fra før, men at praksis var ulik på tvers av veiledere og kontorer. Likere praksis er derfor et tydelig implementeringsutfall fra prosjektet.

Når det gjelder saksdrøftingsmøtene finner vi en diskrepans i vårt datamateriale. Prosjektledelsen er tydelig på at det er ønskelig med en overgang fra diskusjon om aktivitetskravet, til det som omtales som mer krevende vurderinger i brukersaker. På bakgrunn av møteobservasjoner gjennomført underveis i prosjektperioden, ser vi at saksdrøftingsmøtene fremdeles bærer preg av diskusjon rundt vurderingen av aktivitetskravet. Vurderingen av aktivitetskravet var imidlertid et viktig utgangspunkt for å opprette saksdrøftingsmøter, og avdelingsleder har derfor valgt å holde på dette fokuset i møtet. I tillegg drøftes mer krevende vurderinger i brukersaker ved behov.

Vi har observert en utvikling i bruken av rådgivende overlege i møtene. I tidlig fase var rådgivende overlege mer aktiv i diskusjonen, men utover i prosjektperioden har vi observert at veilederne diskuterer mer seg imellom i saksdrøftingsmøtene. Rådgivende overleges deltakelse er dermed mer begrenset når diskusjonen mellom kolleger er tilstrekkelig for å komme fram til tilfredsstillende svar. Det kan tyde på at det regionale teamet har bidratt til økt kompetanse for de ansatte om forvaltning av regelverk, veiledningskompetanse og rolleforståelse. De ansatte har også blitt tryggere på hverandre gjennom kollegafelleskapet underveis i prosjektet.

7.3 Er stoppunktene treffsikre nok?

Høyt arbeidspress og sykefravær i sykefraværsavdelingen underveis i prosjektperioden, har ført til forsinkelser i uttestingen av stoppunktene. Dette har gitt et svakere datagrunnlag for å si noe om hvordan stoppunktene har fungert. Spesielt gjelder dette stoppunkt 2 til sykmeldte.

Når vi ser mer konkret på brukereffekter, viser datamaterialet at arbeidsgiverne jevnt over er fornøyde med at NAV tar kontakt tidlig. For eksempel viser resultater fra spørreundersøkelsen til arbeidsgivere at nesten fire av fem opplever at de i noen, stor eller svært stor grad har hatt nytte av telefonsamtalen. Dette kan tyde på at stoppunktet er treffsikkert tidsmessig. Selv om oppgaven med å ringe arbeidsgivere beskrives som tidkrevende i en ellers travel arbeidshverdag, opplever aktørene i NAV at samtalen har utbytte både for arbeidsgivere og for dem. Videre er oppfølgingen av arbeidsgivere tidkrevende når det kommer i tillegg til ordinær drift, særlig for sykefraværsavdelingen. Samtidig gjør organiseringen av markedsarbeidet det krevende for avdelingsleder å få markedskontaktene til å prioritere stoppunktet.

På bakgrunn av dette mener vi at prosjektet ville vært tjent med å gjøre en siling og prioritering av arbeidsgivere, og på denne måten kunne gi mer målrettet oppfølging. Et forslag til hvordan dette kunne blitt gjort presenteres i kap. 8.2.2. Dette må imidlertid sees i sammenheng med at samtalen med arbeidsgiver i dette prosjektet skal bidra i regionens bruk av strategisk rammeverk for oppfølging av bedrifter. Det gjelder ikke bare oppfølging og forebygging av sykefravær, men også inkludering.

Stoppunkt 2 er som kjent tett opptil det ordinære stoppunktet ved åtte uker, hvor NAV foretar en vurdering av om den sykmeldte oppfylder aktivitetsplikten. Flere intervjudeltakere gir uttrykk for at det i et utviklingsprosjekt som dette burde være mulig å gjøre noe mindre i forbindelse med de lovpålagte

stoppunktene i sykefraværsoppfølgingen (se kap. 1.1). Til tross for gjentatte forsøk fra prosjektledelsen, fikk utviklingsprosjektet ikke avvike fra oppgaver innenfor ordinær drift. Sykefraværsoppfølgingen er presset på tid i utgangspunktet. Dersom det skal være rom for å teste ut noe nytt, krever det etter vår mening at deler av den rigide driften må vike til fordel for innovasjon, hvis det ikke settes inn ekstra personalressurser. Datamaterialet viser at tidspunkt for stoppunkt 2 fører til at fokus i samtalene med sykmeldte ofte dreier seg om aktivitetskravet. Det kan derfor spørres om tidspunktet er treffsikkert nok når det gjelder faglig utbytte og ressursbruk, dersom vurderingen av aktivitetskravet på åtte uker ikke utgår til fordel for stoppunkt 2.

Når NAV går inn såpass tidlig, er det avgjørende med streng siling for å kunne prioritere videre oppfølging av dem som trenger det mest. Jo tidligere man går inn, desto større er gruppen av brukere som ikke har behov for slik målrettet innsats fra NAV. Det fordrer etter vår mening stringente kriterier for siling. Til tross for at involverte aktører i utviklingsprosjektet har stor tro på å prioritere sykmeldte med lave jobbforventninger, stiller flere spørsmål ved at sykmeldte med usikre jobbforventninger ikke prioriteres for oppfølging i stoppunkt 2. Dette må imidlertid ses i sammenheng med at avdelingen ikke har hatt kapasitet til å ringe alle som skårer lavt på jobbforventninger. Det begrensede datamaterialet tyder på at det å prioritere dem som skårer lavt på jobbforventninger kanskje ikke er like treffsikkert som først antatt. Dette på bakgrunn av at flere av disse har gode grunner for å skåre lavt, og at kun én samtale med den sykmeldte ikke er tilstrekkelig for å øke jobbforventningene. Vi finner eksempler på at sykmeldte skårer lavt på jobbforventninger fordi de venter på operasjon, behandling eller prøvesvar. Samtidig kan det være viktig å jobbe med jobbforventninger også for dem, for å øke arbeidsdeltakelse og sørge for at disse personene ikke havner i lengre løp i NAV med fare for frafall mens de venter på behandling.

Gjennom en rekke prosjekter ulike steder i landet prøver NAV ut metoder for differensiert oppfølging av sykmeldte. Det er derfor liten tvil om at dette er en ønsket utvikling. Imidlertid er det for tidlig å si noe konkret om resultatene av stoppunkt 2 i dette prosjektet. Vi mener derfor det er behov for mer uttesting av stoppunktet.

7.4 Samarbeid i NAV

Det er vårt klare inntrykk at utviklingsprosjektet har ført til mer samarbeid på tvers av enheter og avdelinger i NAV region Sunnfjord. Det gjelder samarbeidet mellom sykefraværsavdelingen, NAV Arbeidslivssenter og markedskontaktene. Arbeidsrådgivningskontoret har på den annen side ikke blitt inkludert i samarbeidet foreløpig. Vi er kjent med at det er gode grunner for at det har blitt slik, og prosjektledelsen peker også her på kapasitetsutfordringer.

Vi mener det er grunn til å gi honnør til Nav region Sunnfjord for måten de har nærmet seg det som i dag framstår som en mer samlet innsats i sykefraværsoppfølging. Gjennom det året vi har fulgt prosjektet, har vi sett hvordan lederne for sykefraværsavdelingen, NAV Arbeidslivssenter og markedsnettverket sammen med prosjektledelsen har gått foran og identifisert områder hvor de kan hjelpe hverandre. Ledere som vil hverandre vel er en suksessfaktor i dette utviklingsprosjektet. Sentralt her er at enhetene har «arbeidet» sammen og løst oppgaver i felleskap. Oppgaveløsningen knyttet til stoppunktet til arbeidsgivere har samtidig gitt egen nytte til dem som har deltatt, og det har etter hvert utviklet seg former for gjensidig avhengighet som borger for fortsatt samarbeid. NAV Arbeidslivssenter har tatt telefoner til arbeidsgivere og på den måten fått en naturlig inngang til å snakke med arbeidsgivere de ellers ikke har kommet i kontakt med. Det samme gjelder også

markedsarbeidet. Her har imidlertid organisasjonsstrukturen gjort det mer krevende å få til en samlet innsats, ettersom markedskoordinatoren ikke har personalansvar overfor dem hun har i sitt nettverk.

En annen viktig endring som har oppstått på tvers av NAV-enhetene, er at aktørene har fått større innsikt i hverandres kompetanse og mulighetene som ligger å se fagområdene i sammenheng. Dermed har det blitt tydeligere hvordan aktørene kan bruke hverandre for å levere mer helhetlige tjenester til arbeidsgivere. Vi mener at involveringen av NAV Arbeidslivssenter og markedskontaktene har vært avgjørende for å få til uttesting av stoppunktet i den grad prosjektet har oppnådd.

7.5 Balansen mellom drift og utvikling

Ulikt enkelte andre utviklingsprosjekter har man i region Sunnfjord hele tiden hatt en klar ambisjon om å videreføre sykefraværsavdelingen og stoppunktene i ordinær drift. Hvor enn fristende det har vært å legge ekstra ressurser på i utprøvingen, har prosjektmandatet vært tydelig på at det ikke skal skapes kunstige økonomiske rammer. Realiteten er, som mange andre steder, at man framover vil måtte håndtere nedskjæring på budsjettet. Det er med andre ord magre utsikter til fetere budsjetter.

En av intervjudeltakerne peker på nettopp dette når vedkommende uttaler: *Prosjektdesignet er rigget for videreføring. Men det gjør det krevende med tanke på drift i prosjektfasen.* Sitatet illustrerer poenget fra kapittel 2 om manglende absorpsjonskapasitet. Det har vist seg svært krevende å kjøre utviklingsprosjekt og ordinær drift parallelt, men det kan resultere i en gevinst dersom videreføring vedtas.

Roberto, som roboten ble kalt internt, skulle avlaste de ansatte i sykefraværsavdelingen med en standardisert og rutinepreget oppgave. Utviklingen av roboten var altså viktig i et effektivitetsperspektiv. Her skulle nye teknologiske hjelpemidler brukes til å redusere manuelle og tidkrevende oppgaver og på den måten forenkle og effektivisere arbeidsflyten i avdelingen.

Vi tror utviklingen av roboten også ble et symbol for noe mer enn kun et delvis mislykket forsøk på effektivisering. En sentral målsetting med prosjektet var å anerkjenne sykefraværsoppfølging som et viktig fagområde. De ansatte skulle ses og verdsettes som kompetente fagpersoner med innsikt i- og forståelse for hva som skal til for å følge opp sykmeldte på en god måte. Argumentet for å løfte sykefravær som et eget fagområde er også overbevisende i seg selv: God sykefraværsoppfølging bidrar til å redusere sykefravær og frafall, til beste for den sykmeldte, arbeidsgiveren og samfunnet for øvrig. Verdsetting og anerkjennelse av fagkompetansen til de ansatte på sykefraværsavdelingen kan gjøres på flere måter, men fra profesjonsteori vet vi at nesten like viktig som hvilke arbeidsoppgaver man gjør, er hvilke oppgaver man *ikke gjør*. Prosjektledelsen har gjennom utprøvingsperioden arbeidet for å ta vekk unyttig arbeid for ansatte i avdelingen, for å legge til rette for å teste ut stoppunktene i størst mulig grad. Roboten er et forsøk på dette. Nettopp ved å avlaste ansatte kunne roboten synliggjøre og verdsette fagkompetansen til veilederne, som er for verdifull til å brukes på en rene rutineoppgaver.

En av intervjudeltakerne peker på manglende digital infrastruktur i NAV som en vesentlig barriere for utvikling og innovasjon. Barrieren oppleves både som en rent teknisk sperre, men også demotiverende i utviklingsarbeid generelt:

Utgangspunktet ligger hele tiden på at kommunen er en enhet. Det at vi har fått felles arbeidsbenk hjelper oss veldig. Men det tok en stund å få denne på plass. Det er uansett en hybridsak – benken finnes fortsatt i kommunen. Men det er mer som kan forenkles – de tar ikke sjansen på at roboten skal komme for tett på brukerne. En kan si det sånn at det fortsatt er for mye plunder og manuelle oppgaver. Det er for mye heft!

NAV-veileder

Flere andre intervjudeltakere kommer også inn på infrastrukturutfordringer knyttet til drift av utviklingsarbeid. Tilbakemeldingene handler primært om tungroddede datasystemer, men også om lovkrav, lovpålagte tjenester og en organisasjon med mange nivåer. Personvern hensyn, som stoppet roboten, er et eksempel på lovkrav som begrenser handlingsrom og innovasjonshøyde. Denne typen rammer kommenteres, men vekker etter vår opplevelse ikke sterkere reaksjoner enn at det tas til etterretning hos direktoratet. Her er det ingen som har forventninger til at slike krav kan lempes på.

I intervjuene gir flere uttrykk for at handlingsrommet begrenses av en manglende vilje og evne fra direktoratets side til å være mer fleksibel på lovpålagt sykefraværsoppfølging. Resonnementet er at sykefraværsavdelingen allerede er presset på bakgrunn av ordinær sykefraværsoppfølging. I tillegg kommer ytterligere to stoppunkt i sykefraværsoppfølgingen. Samtidig som de ansatte skal utvikle og teste ut disse stoppunktene, gjennomgår avdelingen en omorganisering som krever mye av ledere og medarbeidere.

Manglende fleksibilitet knyttet til det å redusere vanlige driftsoppgaver for å ha tid og mulighet til å utvikle noe nytt, går inn i den overordnede diskusjonen om drift versus utvikling. Herunder er det verd å minne om et par nyanser. Utviklingsprosjekter blir ofte kritisert for å legge urealistiske rammer til grunn for utprøvingen. Prosjektmidler er lette å bruke på å øke volumet på tjenester, og når midlene tar slutt, må volumet tas ned igjen. Oftest er det nye elementer og tjenester som ennå ikke er innplassert i en større organisatorisk kontekst som da blir kuttet. Utviklingsprosjektet i NAV region Sunnfjord kan ikke anklages for et slikt overforbruk. Tvert imot. Prosjektmandatet har vært tydelig på at utprøvingen må foregå innenfor rammer som er realistiske og som speiler en eventuell driftsfase. I realiteten er likevel aktivitetsnivået kunstig høyt. Ved at man opprettholder ordinær sykefraværsoppfølging i tillegg til å teste ut to nye stoppunkter, blir den samlede belastningen stor. Vi tillater oss å stille spørsmål ved om prisen for en slik tilleggsbelastning i dette prosjektet ikke er finansiert av midlertidig prosjektfinsiering, men derimot er betalt av de ansatte gjennom et høyt arbeidspress. En større mulighet til å redusere på ordinære driftsoppgaver i perioden man tester ut noe nytt, ville trolig lettet det samlede trykket på medarbeiderne.

Jeg vurderer hele tiden kapasiteten til å gjøre endringer. Hadde de vært fulltallige, hadde jeg nok vært mer offensiv på endringer. Det har nok med kapasiteten deres å gjøre. Det at de får gjort det de skal, at de kjenner at de ikke er bakpå.

Prosjektleder

På den annen side har også den ordinære sykefraværsoppfølgingen en klar funksjon. Ettersom utviklingsprosjektet driver nybrottsarbeid er det en åpenbar usikkerhet knyttet til hvorvidt de nye elementene fungerer eller ikke. Dette er i kjernen av alle innovasjonsprosjekter, enten det er i offentlig eller privat sektor. I privat sektor vil mislykket innovasjon ofte medføre at sluttbruker aldri ser

produktet eller tjenesten. I mange tilfeller vil derfor risikoen være størst for innovatørene selv, ja, kanskje går bedriften konkurs. I offentlig sektor er det annerledes. Risikoen for den enkelte ansatte er nær sagt alltid svært liten, men kan være desto høyere for brukerne. Selv om sykmeldte er en gruppe med stor variasjon, vil det ofte være sårbare individer i krevende livssituasjoner. Dermed er det ikke likegyldig hvorvidt sykefraværsoppfølgingen fungerer eller ikke, og det er heller ikke likegyldig hvorvidt utbetalinger kommer når de skal. Det at utviklingsprosjektet forløper parallelt med ordinær drift, og med begrensede muligheter til å lempe på krav og rutiner, kan derfor sies å redusere risiko for brukeren (se f.eks. Brown og Osborne 2013 for en mer utfyllende diskusjon).

7.6 Jobbmobilitet

Jobbmobilitet ble i starten av prosjektet løftet som et sentralt tema i oppfølgingen av sykmeldte. Særlig aktuelt er dette sett i sammenheng med at NAV gjennom prosjektet har som mål å komme i dialog med personer som har gjentagende fravær, lav jobbmobilitet og som står i fare for å få et lengre sykefravær. Flere studier har vist at langtidssykefravær øker sannsynligheten for mobilitet ut av arbeidslivet (Nordström, 2016); Ose m.fl. 2013). Bytte av jobb kan være et svar på en fastlåst situasjon med lange og/eller hyppig gjentakende sykefravær (Ose m.fl. 2013). Jobbytte kan bidra til at den sykmeldte skal komme tilbake i jobb, om ikke nødvendigvis til det arbeidet vedkommende opprinnelig har. Et viktig suksesskriterium for å lykkes med jobbytte er tidsaspektet (Lien & Bogen, 2016). Her er tidlig innsats sentralt. For å få til gode løsninger, er man avhengig av en åpen og god dialog mellom arbeidsgiver og den sykmeldte ansatte, og andre aktører som for eksempel NAV og sykmelder.

Gjennom siliingsprosessen differensieres brukergruppen, og sykmeldte som har lave jobbforventninger prioriteres for videre oppfølging. På denne måten kan NAV komme i posisjon til å kunne stanse eller redusere sykefraværet for den enkelte og sikre tidligere avklaringer. Funnene viser at den regionale sykefraværsavdelingen ennå er i piloteringsfasen. For eksempel ser vi at for mange uten reelt oppfølgingsbehov inkluderes gjennom dagens metode for å sile sykmeldte (mer om dette i kap. 8.1.3). Her er aktørene i utviklingsprosjektet tydelige på at det bør gjøres justeringer i jobbforventningsspørsmål og prioritering av hvem som skal få videre oppfølging fra NAV.

Vi opplever imidlertid at fokuset på jobbmobilitet har blitt mindre utover i prosjektperioden. Dette kan delvis forklares med at stoppunkt 2 ikke er tilstrekkelig uttestet.

7.7 Ulike samarbeidskonstellasjoner

I intervjuer med aktører som er lokalisert i NAV Sunnfjord-kontoret er det en utbredt oppfatning at ytterligere regionalisering av tjenester og oppgaver vil presse seg fram etter hvert. Det oppstår imidlertid en utfordring når kun deler av en samlet oppgaveportefølje regionaliseres. Denne type omorganisering rammer både de største og de minste kontorene, om enn på ulikt vis.

Både NAV-Sunnfjord og NAV-Kinn hadde god kompetanse fra før, med egne team med ansvar for sykefraværsoppfølging, samt samhandling med andre avdelinger i sine respektive kontor. Ved NAV-Sunnfjord er også NAV Arbeidslivssenter lokalisert i samme bygg. Til tross for dette, har aktørene ingen lang historie for samarbeid og felles oppgaveløsning. Samtidig førte pandemien til at det først var fra 2022 at NAV-Sunnfjord og NAV Arbeidslivssenter i region Sunnfjord virkelig var samlokalisert.

Etter at sykefraværsoppfølgingen ble regionalisert, satt man rent fysisk fremdeles tett på øvrige ansatte ved lokalkontorene. I intervjuer understreker informantene at det fortsatt er lett for andre ved kontoret å ta kontakt med de ansatte som jobber i sykefraværsavdelingen, siden man kjenner dem fra tidligere. Denne nærheten kan samtidig forsvinne dersom det blir utskiftninger i sykefraværsavdelingen, og hvor nyansatte ikke tidligere har arbeidet med andre tjenester i NAV.

En slik mulig utfordring med regionaliseringen av sykefraværsoppfølgingen er ikke det samme som kritikk av regionalisering som idé. Heller tvert imot. Flere trekker frem at markedsarbeidet også burde være regionalisert. Ved å organisere markedsarbeidet etter samme lest som sykefraværsoppfølgingen, kunne man lettere løfte markedsarbeid og inkluderingsarbeid på regionalt nivå. Dette ville gjort det enklere å jobbe på tvers, både innad mellom dem som jobber med marked og mellom for eksempel marked og sykefraværsoppfølging. Markedsarbeidet støter også på mange av de samme utfordringene som lå til grunn for at man valgte en regionalisert sykefraværsavdeling: Betydelig forskjell mellom hvordan små og større kontorer jobber, samt sårbare tjenester og ulik kompetanse, kan ifølge enkelte føre til at arbeidsgivere ikke møter ett NAV med likeverdige tjenester.

Når én ansatt da «løftes» ut av et lite kontor og får både ny leder og nye kolleger, påvirker det naturlig nok både arbeidsmiljø og følelsen av tilhørighet, både for den ansatte selv og for vedkommendes kolleger på det fysiske kontoret.

Noen av utfordringene vi har observert i dette utviklingsprosjektet minner om det som gjerne omtales som «variabel geometri». Begrepet er hentet fra statsvitenskapelig forskning om blant annet interkommunale samarbeid og betegner en situasjon hvor oppgaver løses i ulike samarbeidskonstellasjoner (se f.eks. Leknes et al., 2013, s. 197).

Variabel geometri henspiller på samarbeidsstrukturer med ulike deltakerkommuner. Dersom noen kommuner samarbeider om barnevern, mens bare noen av disse kommunene samarbeider om utekontakt eller ungdomstjeneste, kan dette komplisere oppgaveløsning og føre til høye transaksjonskostnader. Årsakene til at det har blitt slik kan være flere, og det kan også tenkes at enkelte kommuner er redde for å binde seg for tett opp mot nabokommuner ved å ha utstrakt samarbeid med faste deltakerkommuner. Kartlegginger viser imidlertid at de fleste interkommunale samarbeid foregår i klynger. Dette har noen tatt konsekvensene av og gått langt i å tenke langsiktige og strategiske samarbeid, hvor et fast sett med deltakerkommuner deltar i styrings- og produksjonssamarbeid. Dette bør etter vår mening inspirere videre utviklingsarbeid i region Sunnfjord.

7.8 Innovasjon i utviklingsprosjektet

Vi forstår utviklingsprosjektet som et innovasjonsprosjekt. Innovasjonstiltak i prosjektet er både knyttet til organisering og ressurser, nye arbeidsmetoder og samarbeid på tvers i NAV. I kap. 2.2 har vi vist til at innovasjonsprosjekter kan innebære risiko for kostnader i tillegg til ordinær drift, og hovedvekten av innovasjons- og utviklingstiltak innenfor offentlig sektor må skje innenfor eksisterende budsjettammer. Dette er også tilfellet i utviklingsprosjektet.

De foregående kapitlene viser at man har lyktes med de ulike innovative grepene med varierende hell. Det er vårt inntrykk at man kanskje har gapt over for mye i utviklingsprosjektet. Samtidig med ny organisering av sykefraværsarbeidet i en regional avdeling, skulle de ansatte drive med nye stoppunkt for oppfølging av både arbeidsgivere og sykmeldte innenfor rammen av et ellers rigid stoppunktstyrt

regelverk i NAV. I tillegg er samarbeidet internt i NAV et innovativt grep. Uforutsette hendelser og endringer underveis i prosjektperioden har fått konsekvenser for fremdrift. I tillegg har aktørene lært mye gjennom utprøvingen. Grunnleggende for innovasjon er en større aksept for at man skal kunne feile, noe prosjektledelsen opplever at det har vært rom for i utviklingsprosjektet:

Når vi går inn og gjør noe på et fagområde med klare rammer og rutiner kan du ikke sprengre grensene på et år. Øverste hold fra direktoratet og fylkeskontoret er veldig positive. Vi har en egen innovasjonsstrategi i NAV-Vestland. Det blir premiært at man tør, og prøver og feiler. Holdningen er god. Det er innovasjonsvilje.

Prosjektleder

Ansatte i den virtuelle sykefraværsavdelingen har fått testet ut den nye organisasjonsformen. I dette har nye digitale løsninger, som felles arbeidsbenk/kontorbenk for sykefraværsoppfølgingen for alle seks NAV-kontorene blitt trukket frem som et viktig grep for å muliggjøre et samarbeid på tvers av NAV-kontorene. Selv om ikke denne fungerer helt feilfritt (se kap. 4), skaper slike digitale løsninger rom for innovasjon. I tillegg har opprettelsen av den virtuelle avdelingen lagt til rette for å etablere et større fagmiljø og arenaer for kunnskaps- og erfaringsdeling. Dette har igjen ført til likere saksbehandling og oppfølging på tvers av kommunegrenser.

Prosjektet preges samtidig av at det innovative grepet med stoppunkt 1 og 2 har vært vanskelig å gjennomføre i praksis. Dette illustreres ved begrenset med utprøving. Forholdet mellom ordinær drift og innovasjon viser seg tydelig i denne sammenheng, der sistnevnte må vike for å sikre at lovpålagte oppgaver gjennomføres. Denne utfordringen har også medført at NAV i region Sunnfjord har forsøkt nye løsninger. Her kan det trekkes frem et større samarbeid på tvers, gjennom felles oppgaveløsning i oppfølgingen til arbeidsgivere. Dette viser at prosjektet har hatt evne til omstilling og justeringer etter hvert som erfaringene tilsier at det er nødvendig.

Prosjektleder har jobbet målrettet for å kunne avlaste sykefraværsavdelingen underveis. Et lovende grep var roboten, Roberto. Den ble dessverre begrenset av personvern hensyn. Det medfører at NAV-ansatte ender opp med å gjøre mye manuelt arbeid likevel, som setter en demper for innovasjon. Samtidig må man ikke glemme betydningen av å lære av feil som er begått. Dette er særlig viktig i diskusjonen av overføringsverdi.

8. Muligheter for overførbarhet og oppskalering

Oppdragets tredje del skal drøfte og gjøre rede for modellens overførbarhet til andre små kommuner og regioner. Dette inkluderer også en vurdering av eventuelle elementer ved utviklingsprosjektet som kan være relevant å videreføre innenfor rammene av ordinær drift, og også være overførbare til andre regioner. I dette kapitlet vil vi derfor først gå gjennom enkeltelementer ved modellen som vi mener bør videreføres. Vi kommer også med forslag til enkelte justeringer. Deretter ser vi på overførbarhet til andre kommuner, før vi avslutningsvis drøfter og gjør rede for nødvendige forutsetninger for en oppskalering av modellen på en måte som muliggjør en systematisk utprøving med tilhørende effekt- og prosessevaluering.

8.1 Enkeltelementer egnet for videre uttesting

Modellen for sykefraværsoppfølging som er utviklet i region Sunnfjord består i realiteten av flere ulike grep, der noen støtter opp om hverandre og andre er mer frakoblet, men de er heller ikke avhengige av å innføres samlet for å fungere. Dessuten er noen av elementene i liten grad testet ut, slik at det er vanskelig å si noe om hvor lovende de er.

8.1.1 Regionalisert og desentralisert sykefraværsavdeling

Når det gjelder å samle personalressurser knyttet til sykefraværsoppfølging i en spesialisert, «virtuell» avdeling, for å skape likere praksis og høyere grad av robusthet (håndtere sykefravær blant veiledere mv.), er dette et grep som i utgangspunktet også kan passe for andre regioner med et lignende befolkningsgrunnlag og bosettingsstruktur som region Sunnfjord. Det er også noe som vil kunne tvinge seg fram på grunn av utflytting og et sviktende rekrutteringsgrunnlag for NAV. Et kjennetegn med denne avdelingen er at de er spesialiserte og driver med sykefraværsoppfølging på fulltid, slik at de både har kompetansen og motivasjonen som skal til for å drive med et sammensatt prosjekt. Kompetanse og erfaringsnivå er i utgangspunktet utfordringer for spredning, fordi det er vanskelig å skille faktorer som skyldes kompetansen og det som skyldes det organisatoriske grepet.

Samtidig har utviklingsprosjektet vist at det kan være krevende for de ansatte å bli faglig og sosialt isolerte fra resten av sitt lokale kontor, og at det er vanskelig å utvikle et godt kollegafelleskap som nesten utelukkende møtes på Teams. I tillegg viser erfaringene at det har vært viktig med et samlet personal- og fagansvar hos avdelingsleder for å samkjøre den nye avdelingen. Datamaterialet vårt tyder derfor på at det ikke ville fungert godt med et delt lederansvar fra starten, men vi har samtidig ikke data om denne kontrafaktiske situasjonen. Vi mener imidlertid ikke at det er behov for å gjennomføre noen mer rigorøs *uttesting* av dette organisatoriske grepet, men at erfaringene fra region Sunnfjord gjerne kan gjøres kjent for andre som har lignende utfordringer med sprikende praksis og sårbarhet i personalsituasjonen.

8.1.2 Stoppunkt 1

Vi mener at resultatene fra utprøvingen av stoppunkt 1 er lovende. Erfaringene til veilederne, IA-rådgiverne og markedskontaktene med hensyn til stoppunktet indikerer at mange arbeidsgivere har satt

pris på samtalen. Resultatene fra spørreundersøkelsen viser at omkring fire av fem arbeidsgivere har hatt god nytte av å bli oppringt for en generell samtale om sykefraværsoppfølging og forebyggende arbeidsmiljøarbeid, samt muligheter for arbeidsinkludering, når de har en ansatt som har vært sykmeldt i seks uker. I perioder hvor avdelingen ikke har vært hardt presset på ordinære driftsoppgaver, har det vært overkommelig å gjennomføre to slike samtaler i uken. Vurderingen vår er derfor at forholdet mellom innsats og resultater kan beskrives som kostnadseffektivt. Det framgår av intervjudataene våre at det har vært gunstig for IA-rådgiverne og markedskontaktene å gjennomføre telefonsamtaler, særlig på grunn av den positive inngangen til samtalen.

Selv om sykefraværsavdelingens kompetanse knyttet til individuell sykefraværsoppfølging åpenbart er relevant for å gi støtte til arbeidsgivere i å bli selvhjulpne på dette området, ser det ikke ut til å være *nødvendig* at telefonsamtalene gjennomføres av SYFO-veiledere. De positive bieffektene av telefonsamtaler med arbeidsgivere virker å ha vært større for NAV Arbeidslivssenter og markedsnettverket enn for sykefraværsavdelingen. Dermed kan det stilles spørsmålsteget ved om det i det hele tatt behøver å være SYFO-veiledere som gjennomfører disse samtalene, hvis stoppunkt 1 skal testes ut andre steder. På den annen side skal vi heller ikke underslå betydningen av at IA-rådgiverne og markedskontaktene har fått opplæring gjennom «medlytt» og kompetanseheving gjennom tettere samhandling med SYFO-veilederne. Dermed har nok særlig markedskontaktene blitt i stand til å gi bedre veiledning til arbeidsgivere om sykefraværsoppfølging enn de ville blitt uten dette samarbeidet. Uten involvering fra en sykefraværsavdeling, er det altså ikke sikkert at kvaliteten på telefonsamtalene ville bli like god andre steder. I tillegg kan SYFO-veiledere også ha faglig utbytte av medlytt med IA-rådgivere og markedskontakter.

8.1.3 Stoppunkt 2

Stoppunkt 2 med jobbforventningsspørsmål til sykmeldte og gjennomføring av motiverende intervju har ikke funnet sin endelige form og er fortsatt i en piloteringsfase. De tidlige erfaringene som veilederne har høstet indikerer at silingen enda ikke fungerer så godt. Veilederne opplyser om å få mange «falske positive», hvor det åpenbart ikke har noen betydning for lengden på fraværet om de får en samtale med sin veileder eller ikke. Denne betraktningen er veiledernes vurdering, slik det blant annet ble uttrykt i arbeidsverksted. Avdelingen har for eksempel diskutert om de skal inkludere middelkategorien på jobbforventningsskalaen – de som er usikre eller ambivalente til om de kommer tilbake i jobb innen noen uker. Vi mener derfor at det enda ikke er grunnlag for å gjennomføre en større uttesting av stoppunkt 2 andre steder, og at man burde fortsette utprøvingen i region Sunnfjord fram til designet i større grad er «landet». I den sammenheng vil vi i neste delkapittel peke på noen relevante erfaringer fra et lignende utviklingsprosjekt i Vest-Viken som Oxford Research også følgeevaluerer, «Differensiert oppfølging», som er videreført i det pågående prosjektet, «Morgendagens SYFO». Lærdommene herfra kan gi grunnlag for justeringer av spørsmålsstillingen i region Sunnfjord og en større uttesting av jobbforventningsspørsmål burde bygge på erfaringene fra begge disse utviklingsprosjektene. Vi kommer nærmere inn på videre uttesting i kap 8.4.

8.2 Forslag til justeringer

Utviklingsprosjektet «Differensiert oppfølging/Morgendagens SYFO» har pågått i lengre tid enn utviklingsprosjektet i region Sunnfjord, og det er gjort en uttesting av jobbforventningsspørsmål i et større volum. Kunnskapsgrunnlaget her er foreløpig ikke omfattende, men foreløpige funn viser

tydelige tegn på at de treffer godt: I februar 2023 hadde uttestingen pågått i seks måneder med 13 involverte veiledere. I dette tidsrommet hadde 764 sykmeldte fått melding med spørsmål ved åtte uker. Av disse ble 313, ca. 40 prosent kartlagt nærmere, og 451 svarte at de forventet å være tilbake i jobb innen 26 uker. Kun 16 av disse 451 var fortsatt sykmeldte etter 26 uker, og andelen «falske negative» har altså vært 3,5 prosent. I prosjektet diskuteres nå hvilke av disse som skal kartlegges før innkalling til dialogmøte.

Før vi peker på mulige justeringer, redegjør vi kort for metodikken som er testet ut i Vest-Viken.

8.2.1 Kort om metodikken i «Morgendagens SYFO»

Til grunn for prosjektet «Differensiert oppfølging» lå det en lignende logikk som for stoppunkt 2 i region Sunnfjord – målet var å komme tidligere på banen og yte mer veiledning og oppfølging til sykmeldte som hadde behov for det. Opprinnelig sendte NAV derfor ut en melding til personer som hadde vært sykmeldte i fem uker. En sentral lærdom fra prosjektet var at man ved femukerstidspunktet brukte mye tid på å kartlegge mange som uansett ble friskmeldt innen kort tid. I tillegg kunne den påbegynte oppbyggingen av en tillitsrelasjon bli ødelagt, når man kort tid etter kontaktpunktet måtte sende ut varsel om stans i sykepengene som følge av at aktivitetskravet ikke var oppfylt. NAV tar derfor nå kontakt etter åtte uker i Vest-Viken. Meldingene som ble sendt ut i «Differensiert oppfølging» har også blitt justert i flere omganger, og prosjektgruppa i «Morgendagens SYFO» opplever nå at treffsikkerheten er blitt ganske god, og i hvert fall mye bedre enn den var i starten. Meldingen som nå sendes ut til sykmeldte som NAV ikke kjenner fra før, er framstilt i tekstboksen på neste side. Det er flere vesentlige forskjeller fra meldingen som sendes ut i region Sunnfjord, som vi vil trekke fram.

For det første har meldingen en mer personlig tone, gir mer utfyllende informasjon om hvorfor den sykmeldte får meldingen og ber om samtykke til oppbevaring av opplysninger. For det andre sender man ut tre spørsmål i stedet for ett. Til sammen gir de mer presis informasjon som gir grunnlag for differensiering. Spørsmål 1 og 3 er begge jobbforventningsspørsmål, men i kombinasjon gir de svar på om fraværet skyldes yrkesuførhet eller arbeidsuførhet: Hvis det er lite sannsynlig at den sykmeldte vil returnere til sin nåværende jobb, men estimerer at sykefraværet vil vare under 26 uker, indikerer dette at det vil være nødvendig å bytte jobb, enten internt på nåværende arbeidsplass eller på en ny arbeidsplass. Ser man dette i sammenheng med om samarbeidet og relasjonen til arbeidsgiver oppleves som vanskelig, gir det en pekepinn på at vedkommende kan trenge bistand til å finne nytt arbeid.

For det tredje får alle et tilpasset svar, basert på hvordan de selv svarer på spørsmålene. Sykmeldte som rapporterer om lave/usikre jobbforventninger får en invitasjon til en kartleggingsamtale av sitt oppfølgingsbehov. For sykmeldte som rapporterer om høye jobbforventninger, vurderes behovet for kartlegging basert på hvordan de vurderer forholdet til arbeidsgiver og lengden på sykefraværet. Høye jobbforventninger, god relasjon til arbeidsgiver og estimert fravær under 26 uker, kartlegges ikke, men brukeren oppfordres til å ta kontakt på samme kanal om situasjonen skulle endre seg. Sykmeldte som har høye jobbforventninger, men der relasjonen til arbeidsgiver ikke er så god innkalles til kartlegging, uavhengig av fraværets lengde. Hvis brukeren svarer med høye jobbforventninger og god relasjon til arbeidsgiver, men NAV ser at det er et gjentakende fravær, kartlegges personen uavhengig av fraværets lengde. Hvis det er usikkerhet om fraværets lengde, i den forstand at brukeren ikke klarer å svare konkret, er utgangspunktet at de skal inviteres til en kartleggingsamtale. Dersom personen jobber 70 prosent eller mer, altså har en uføregrad på 30 prosent eller mindre, inviteres de ikke til kartlegging. Skyldes usikkerheten utfall etter behandling/operasjon og rehabilitering kan kartleggingen

utsettes. Lovbestemte stoppunktene fungerer da som sikringspunkter. Dersom brukeren ikke svarer, kan veilederen sende ut noen forsiktige påminnelser. Før eventuelt forhåndsvarsel om manglende medvirkning sendes ut går man gjennom en sjekklister, for å se om manglende svar eksempelvis kan skyldes manglende digital kompetanse, nedsatt kognitiv funksjon, språkutfordringer eller annet.

Figur 10: Første hilsen ut – kjenner ikke bruker fra før

Jeg er din veileder i NAV. Jeg skriver til deg for å bli bedre kjent med situasjonen din.

Jeg vil gjerne samarbeide med deg hvis du trenger oppfølging nå som du er sykmeldt. For å få bedre kjennskap til hvor du står i dag, håper jeg du har mulighet til å svare på tre spørsmål:

1. Hvor sannsynlig er det at du kommer tilbake i jobben du ble sykmeldt fra?

Alternativ 1:1 Jeg tror det er veldig sannsynlig.

Alternativ 1:2 Jeg er usikker.

Alternativ 1:3 Jeg tror det er lite sannsynlig.

2. Hvordan vil du beskrive samarbeidet og relasjonen mellom deg og arbeidsgiveren din?

Alternativ 2:1 Jeg opplever samarbeidet vårt som godt.

Alternativ 2:2 Jeg opplever samarbeidet vårt som vanskelig.

3. Hvor lenge tenker du at du har behov for å være sykmeldt?

Alternativ 3:1 under 26 uker totalt (6 måneder).

Alternativ 3:2 over 26 uker totalt (6 måneder).

NAV XX er med i et utviklingsprosjekt hvor vi prøver ut en ny og mer behovsbasert oppfølging av sykmeldte. Målet med prosjektet er å utvikle en bedre sykefraværsoppfølging for sykmeldte og arbeidsgivere, og for å nå dette målet trenger vi å oppbevare opplysninger om oppfølgingen vi gir deg og resultatene av denne i et dokument utenfor NAV sine fagsystemer. Opplysningene vil bli kodet/anonymisert slik at ingen personer er gjenkjennbare og oppbevart ut 2024. Dersom du ikke ønsker at vi skal oppbevare opplysninger om oppfølgingen du får til dette formålet, må du gi oss beskjed om dette.

Ser frem til å høre fra deg.

Mvh XX

8.2.2 Mulige justeringer

Vi vurderer at spørsmålet om samarbeid og relasjon til arbeidsgiver er relevant å inkludere også i NAV Vestland. Det gir en klar indikasjon på at den sykmeldte vil kunne ha behov for støtte til å reflektere rundt sin egen situasjon og muligheter. For personer som har en vanskelig relasjon til sin arbeidsgiver kan det i mange tilfeller være hensiktsmessig å innstille seg på et jobbytte. Da vil man kunne dra stor nytte av det eksisterende samarbeidet med markedskontaktene rundt stoppunkt 1, ved at SYFO-veilederen enkelt kan koble på en markedskontakt for å bistå den sykmeldte med å kartlegge mulighetene for jobbmobilitet. Inklusjon av spørsmålet om relasjon til arbeidsgiver kan dermed bidra

til å revitalisere en viktig komponent i utviklingsprosjektet som har havnet litt i skyggen utover i prosjektperioden – samarbeid rundt jobbmobilitet.

I tillegg mener vi at spørsmålet om relasjon til arbeidsgiver kan benyttes i siling eller prioritering av arbeidsgivere som burde få oppfølging gjennom stoppunkt 1. Det vil gi mulighet til litt forskjellige innganger til samtalen, avhengig av om den sykmeldte har beskrevet relasjonen og samarbeidet som godt eller vanskelig. Her vil det samtidig være viktig å sørge for at arbeidsgiver ikke får kjennskap til eller mistanke om hvordan den sykmeldte har svart på spørsmål om relasjonen gjennom telefonsamtalen. En mulig innvending mot en slik justering, er at konteksten for samtalen med arbeidsgiver vil være ganske ulik dersom man på forhånd har kjennskap til forhold i en enkeltsak. Hvordan dette påvirker samtalen er imidlertid et empirisk spørsmål som etter vår mening bør testes ut.

Videre deler vi sykefraværsavdelingens oppfatning om at meldingen som sendes ut nå kan bidra til å skape usikkerhet hos brukerne, både fordi den ikke inneholder noen kontekstuell informasjon og at de kun får et svar tilbake fra NAV dersom de har lav skåre på jobbforventning. En svært lavhengende frukt er derfor å føye til litt mer informasjon i meldingen og sørge for at alle brukere som svarer på meldingen som sendes ut, også får et svar eller en bekreftelse.

Når det gjelder tidspunkt for utsendelse av spørsmålet, som er satt til seks uker i NAV region Sunnfjord, viser erfaringene fra begge prosjektene at det er utfordrende at vurderingen av aktivitetskravet og eventuell utsendelse av varsel kommer rett etter at man forsøker å danne en tillitsfull relasjon og inngå i en veilederrolle overfor den sykmeldte. Samtidig er det godt belegg for at tidlig innsats i denne sammenhengen kan være gunstig, slik at problemene ikke rekker å vokse seg for store (OECD, 2010, s. 153) – og med basis i avdelingens lange praksiserfaring mener de at det ofte er et vindu mellom fire og åtte uker der det er best sjanse for å hjelpe den sykmeldte med å komme tilbake i aktivitet. Når sykmeldingsperioden begynner å gå utover to måneder erfarer de at det ofte skjer en endring i den sykmeldte, ved at de har vent seg til den nye tilværelsen, lagt seg til andre vaner og har mistet selvtillit når det gjelder å komme tilbake i arbeid. Tanken er derfor at hvis NAV tar kontakt før denne «sementeringen» av den sykmeldtes livssituasjon, er det også større muligheter for å hjelpe vedkommende med å opprettholde tilknytningen til arbeidslivet. Det er fortsatt et åpent spørsmål hvor stor betydning det har at NAV tar kontakt med den sykmeldte i uke seks eller åtte.

Prosjektet planlegger å gjøre en endring i spørsmålsformulering til en mer tydelig tidsangivelse av når en venter å være tilbake. En fordel med å la den sykmeldte i større grad spesifisere hvor lenge vedkommende antar at hen kommer til å være sykmeldt, er at sykefraværsavdelingen da har muligheten til å hente dem opp igjen dersom de passerer tidsgrensen de selv har estimert. Hvis man differensierer oppfølgingen av sykmeldte og prioriterer ned oppfølging av gruppen som estimerer å være tilbake innen tidsrommet spørsmålet angir, er det desto viktigere at de får en grundigere behovskartlegging når de kommer lengre ut i sykefraværsforløpet.

Vi mener også det kan være hensiktsmessig at NAV Arbeidslivssenter og markedskontaktene overtar stoppunkt 1 i resten av utprøvningsperioden, slik at SYFO-veilederne får mer kapasitet til å teste ut stoppunkt 2. Det er helt avgjørende at man får opp volumet på samtaler med sykmeldte, ettersom det empiriske grunnlaget foreløpig er altfor svakt til at det kan brukes til å vurdere om metodikken er lovende eller ikke.

8.3 Modellens overførbarhet

Vi vurderer at det ikke er grunnlag for å anbefale at den samlede pakken av tiltak (regionalisering av sykefraværsoppfølging, samarbeid med NAV Arbeidslivssenter og markedsnettverket, stoppunkt 1 og stoppunkt 2) burde oppskaleres i sin helhet. Den er forankret i noen spesifikke lokale/regionale behov og særtrekk, og det er heller ikke nødvendig å innføre den samlet.

Det er grunnlag for å anta at stoppunkt 1 og stoppunkt 2 er komplementære. Man gir bistand til begge parter i det som er den primære relasjonen i et sykmeldingsforløp. Samspillet mellom disse kan forventes å bli bedre når begge får støtte, enn når kun den ene får det.

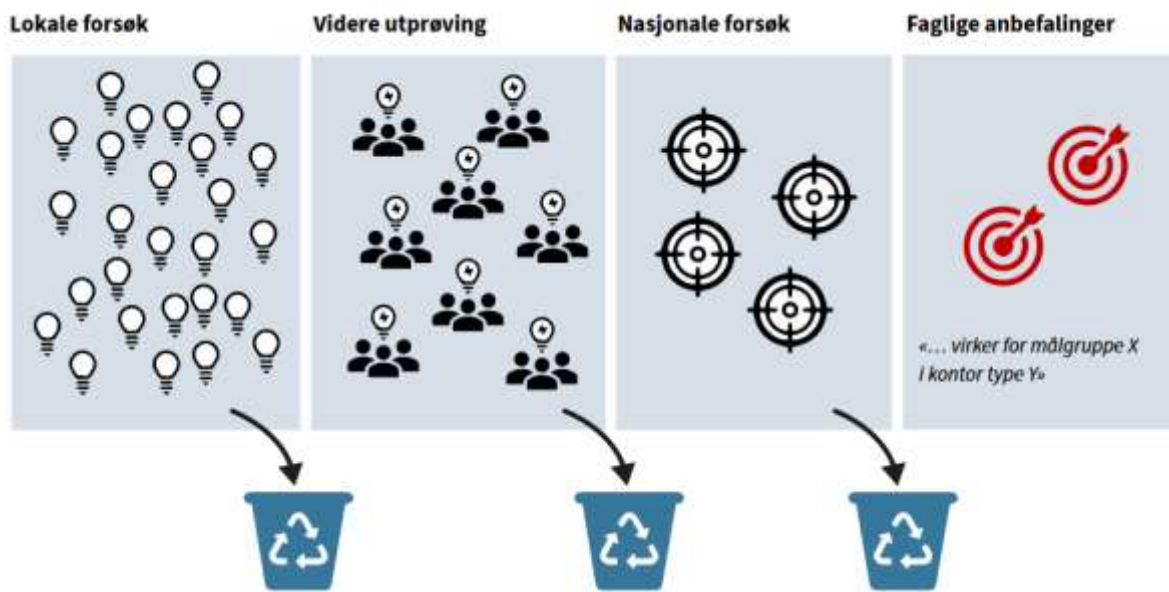
En viktig del av hensikten med å snakke med arbeidsgivere er å øke deres vilje til arbeidsinkludering. I den felles strategien som er under utvikling for sykefraværsavdelingen, markedskontaktene og NAV Arbeidslivssenter i NAV region Sunnfjord, er telefon en sentral brikke for å fange opp bedrifter som er viktige å følge opp for forebygging, oppfølging eller inkludering. Strategigruppen har jobbet med hva som kjennetegner bedrifter NAV skal følge spesielt opp, basert på disse tre hovedmålene med kontakten. Samtidig kan vi vanskelig se for oss at stoppunkt 1 blir standard praksis i hele NAV, ettersom det ville innebære et klart brudd med NAVs kanalstrategi og «trakten» i IA-samarbeidet. Det vil ikke være mulig for NAV å ta kontakt med alle arbeidsgivere i landet som har en ansatt som har passert seks ukers sykmelding. Derfor mener vi at det tvinger seg fram et behov for å differensiere også stoppunkt 1. En svært relevant måte å differensiere hvilke arbeidsgivere som skal kontaktes vil være basert på hvordan den sykmeldte svarte på jobbforventningsspørsmål og eventuelt spørsmål om relasjon til arbeidsgiver. Det taler for at det ikke er grunnlag for å teste ut stoppunkt 1 alene, men at man vil være avhengig av å teste det ut sammen med stoppunkt 2. Stoppunkt 2 er imidlertid ikke på samme måte avhengig av stoppunkt 1, og kan testes ut isolert.

Stoppunkt 2 med siling basert på jobbforventning ser ut til å ha potensial, men har ikke funnet sin endelige form. Fordi den ikke er endelig utformet, har den heller ikke vært testet ut på en stringent måte på tvers av ulike veileder. Dermed hefter det fortsatt usikkerhet ved stoppunktet. Basert på de begrensede erfaringene, ser treffsikkerheten enda ikke ut til å være god nok. Vi har imidlertid fremmet forslag til justering som kan bidra til at det treffer bedre (se kap. 8.2.2).

8.4 Forutsetninger for oppskalering

I NAV sin FoU-strategi beskrives tjenesteutvikling initiert i NAV-kontor som en stegvis utviklingsprosess fra lokale forsøk der NAV-kontor tester ut nye arbeidsmetoder på eget initiativ, som deretter kan prøves ut i andre NAV-kontor med tilhørende prosessevaluering, før de eventuelt kan bli vurdert som lovende nok til at de kan prøves ut i nasjonale forsøk med effektevaluering (se figur 11). Resultatene fra effektevaluering kan gi grunnlag for nye faglige anbefalinger.

Figur 11: Utviklingsprosess (FoU-plan for NAV 2021-2025)



Etter vår vurdering er utviklingsprosjektet i en mellomposisjon, ettersom det er et lokalt initiert forsøk som riktignok dekker flere kontorer og prosessevalueres, men der utprøvingen ikke er kommet langt nok til at det danner grunnlag for et nasjonalt forsøk. Vi mener derfor at neste steg i utprøvningsprosessen bør være en videreføring av de pågående utviklingsprosjektene i Vest-Viken og region Sunnfjord, der man høster flere erfaringer gjennom en mer grundig uttesting. Her ser vi to alternative framgangsmåter:

- 1) Det første alternativet er å rendyrke de to forskjellige modellene og la dem fortsette i hvert sitt spor. Det vil kunne gi litt ulike erfaringer og et større spekter av mulige veier framover når det gjelder å bruke spørsmål til sykmeldte til differensiering av oppfølging.
- 2) Det andre alternativet er å ha en tettere forbindelse mellom de ulike utviklingsprosjektene, der metodikkene integreres i en felles tilnærming som testes ut i de ulike kontekstene. Det vil både gi et mer solid empirisk grunnlag for modellen og kunne innebære en syntese som utnytter det beste fra begge utviklingsprosjektene.

Uansett hvilket alternativ som velges, vil det være avgjørende at implementeringskvaliteten er høy nok til at man får et datagrunnlag for å vurdere hvorvidt metoden er egnet for et nasjonalt forsøk. Som et minimum bør kontorene kompenseres for ekstra tidsbruk til å dokumentere innholdet i utprøvingene, men det bør også ledsages av tekniske løsninger som er integrert i fagsystemene som gjør at utprøvingen ikke er avhengig av tidkrevende manuelle operasjoner. I denne sammenheng bør utviklingsprosjektene få på plass en rutine for å håndtere utfordringer med implementeringen, som gjør at man har avbøtende tiltak klare til å iverksettes når de oppstår. En mer detaljert risikohåndteringsplan der ulike risikofaktorer som kan påvirke implementeringskvaliteten spesifiseres og håndteres, bør utarbeides i samråd med fylkesleddet og Arbeids- og velferdsdirektoratet. Eksempelvis burde man ha avbøtende tiltak klare dersom høyt fravær eller turnover blant personalet svekker implementeringen.

På lengre sikt, når man har gjort seg flere erfaringer, kan det bli aktuelt å foreta et nasjonalt forsøk med effektmålinger. Vi mener at det kan være hensiktsmessig å undersøke flere utfall enn kun endring

i sykefravær. Andre relevante utfallsmål kan være kvalitet og omfang av dialog med sykmeldte som blir plukket ut gjennom metoden, om det blir bedre tilpasset bruk av NAVs tjenester/virkemidler og endring i overgang til AAP. Vi stiller oss kritiske til å teste ut *alle* elementene i utviklingsprosjektet som er testet ut i NAV region Sunnfjord samlet (jf. kap 8.1). Vi mener samtidig at det er de samlede erfaringene fra region Sunnfjord og Vest-Viken som burde danne grunnlag for effektstudien lengre fram i tid. På dette stadiet blir det dermed noe prematurt å ha bastante oppfatninger om hvordan en slik nasjonal effektstudie skal utformes, men vi har likevel noen overordnede anbefalinger som vi presenterer i neste kapittel.

9. Konklusjoner og anbefalinger

Utviklingsprosjektet i NAV region Sunnfjord har på en tydelig måte synliggjort behovet for fortsatt nytenkning og utprøving av nye arbeidsmåter innen sykefraværsoppfølging. Treffsikker oppfølging for å få flere i arbeid er viktig – ikke bare for region Sunnfjord, men for hele landet. Gjennom følgeevalueringen har vi fått høre frustrerte NAV-medarbeidere fortelle om at de ikke opplever at de bruker tiden på de riktige tingene. De ansatte forteller om for mange manuelle operasjoner i fagsystemer som ikke understøtter jobben de skal gjøre, for mye tid brukt på kontroll og krav, og for lite tid brukt på arbeidsoppgaver de opplever har reell verdi for sluttbruker. Dette gjelder enten sluttbruker er den sykmeldte eller arbeidsgiver. Sykefraværsoppfølging er med andre ord et fagområde med behov for gode utviklingsprosjekter.

Følgeevalueringen beskriver et utviklingsprosjekt som er forankret i et solid analysearbeid. Bredden og dybden i kartleggingsarbeidet som ble gjort ved oppstarten av prosjektet får ros fra flere intervjudeltakere, og det er etter vår mening vanskelig å se at dette kunne vært gjennomført bedre enn slik det er gjort. Løsningsforslaget er også konkret, forskningsbasert og gjennomtenkt, men også svært ambisiøst.

Etter vår mening har utviklingsprosjektet rettet oppmerksomheten mot områder hvor det er store synergier på tvers av ulike NAV-enheter. Her har utviklingsprosjektet fått til mye. Et mer gjennomgående og helhetlig arbeidsgiverperspektiv preger nå NAV region Sunnfjord. Her har arbeidet med stoppunkt 1 hatt stor verdi. Gjennom å kontakte arbeidsgivere med sykmeldte arbeidstakere, viser NAV fram egen verktøykasse når arbeidsgiver har behov for det. En slik tankegang, der man bevisst lar sluttbrukers behov styre innsatsen, peker framover og kan anvendes av flere.

Den regionale sykefraværsavdelingen har etter vår vurdering vist seg som et riktig virkemiddel for å rette på det som i analyserapporten ble påpekt som svakheter. Våre intervjudeltakere er klare på at en regional avdeling har gjort sykefraværsoppfølgingen likere på tvers av både kontorer og veiledere. Tilbakemeldingene er også klare med tanke på økt kompetanse hos de ansatte. Dette gjelder særlig veiledere ved de mindre kontorene. En regional avdeling har i tillegg ført til økt synliggjøring av betydningen sykefraværsoppfølging har. Dermed har det blitt lettere å samarbeide med andre NAV-enheter.

En regional avdeling har redusert sårbarheten til de minste kontorene. Dette ble særlig tydelig da sykefraværsavdelingen selv strevde med høyt sykefravær. Som vi har beskrevet flere steder i rapporten, var perioden med mangel på personell og høyt arbeidspress krevende, både for avdelingen og for utviklingsprosjektet. Hvordan det hadde gått *uten* en regional sykefraværsavdeling, der ansatte kan dekke opp for hverandre, er uvisst. Etter vår vurdering er det derfor vanskelig å se for seg hvordan man eventuelt skal reversere denne organisasjonsendringen.

Samtidig har opprettelsen av en regional avdeling ikke vært friksjonsfri. Vi mener prosjektledelsen og øvrig ledelse i regionen trolig undervurderte kompleksiteten i sammenslåingsprosessen. Ifølge intervjudeltakere skapte organisasjonsendringen også utfordringer som var nye for både fylkesleddet og direktoratet. Det ligger derfor mye læring i dette, med stor relevans for andre, lignende regioner.

Lærdommen må også inkludere tilbakemeldingene fra ansatte ved de mindre kontorene. Flere melder om at de tidvis følte seg alene, og at de havnet i en uvant mellomposisjon i forhold til andre ansatte

ved det lokale NAV-kontoret. Vi vil derfor understreke at det må settes av nok tid og ressurser til å bygge faglig og sosialt fellesskap dersom slike avdelinger skal opprettes. Større bevissthet rundt dette vil etter vår mening også gjøre det enklere å opprettholde felles leder med fag- og personalansvar, noe vi vurderer som en nødvendig bestanddel i prosjektet.

Når det gjelder de metodiske nyvinningene med to tidlige stoppunkt til arbeidsgiver og sykmeldt, har disse ulik status. Stoppunkt 1 med telefon til arbeidsgiver har gitt et tydeligere arbeidsgiverfokus i organisasjonen. Vi tolker skåren fra spørreundersøkelsen, hvor nesten 4 av 5 betrakter stoppunktet som nyttig, som solide tall som inspirerer til videre utprøving. Stoppunktet er samtidig arbeidskrevende, og vi ser ikke for oss at stoppunktet vil inngå i standard sykefraværsoppfølging. Framover vil det derfor være behov for å arbeide mer med hvordan også arbeidsgivere kan siles, slik at man kan være mer målrettet i den støtten man gir. Vi mener også det er gode grunner til å delegere dette stoppunktet fast til NAV Arbeidslivssenter og/eller markedsnettverk.

Stoppunkt 2 har et godt teoretisk grunnlag og framstår på en slik basis som lovende. Jobbforventning som silingsmekanisme innebærer etter vår mening en positiv dreining der NAV opptrer mer som døråpner enn som portvokter. Sagt på en annen måte: Stoppunktet styrker sosialfaglig oppfølging på bekostning av en mer «merkantilt» preget oppfølging. Tilbakemeldinger fra ansatte tyder også på at de opplever en slik tilnærming meningsfull. Samtidig kan vi ikke se at ønsket om å gi *mer* til dem med lave jobbforventninger, har ført til at man gir *mindre* til dem med høye.

Dessverre ble uttestingen av stoppunkt 2 rammet av lav bemanning. Stoppunktet har heller ikke funnet sin endelige form. Det er fortsatt uklart hvordan motiverende intervju brukes i samtalen med den sykmeldte og det er gjennomført svært få samtaler per veileder. Skjebnet til stoppunkt 2 leder oss over på det vi oppfatter som de største svakhetene ved prosjektet.

Etter vår mening er utviklingsprosjektet for ambisiøst ved at det gjennomføres mange samtidige endringer. En regional sykefraværsavdeling med felles arbeidsbenk er i seg selv et stort og tidkrevende prosjekt. Når dette gjennomføres samtidig med nye grep i sykefraværsoppfølgingen, blir risikoen stor for at man ikke klarer å teste det man ønsker å teste i tilstrekkelig grad. Dermed svekkes implementeringskvaliteten på de nye stoppunktene, og etter hvert også implementeringslojaliteten.

Årsakene til at sykefraværsavdelingen ikke har klart å teste ut sin valgte modell i tilstrekkelig grad, er flere. Det er ingen tvil om at høyt sykefravær ved avdelingen har hatt stor betydning. I en slik avdeling må lovpålagte driftsoppgaver prioriteres foran utviklingsoppgaver. Redusert bemanning slår derfor direkte inn i mulighetene for å jobbe nyskapende, og vi har forståelse for at det er krevende når avdelingen i lange perioder er underbemannet. Prosessen rundt spørsmålene knyttet til splittelse av fag- og personalledelse har også tatt mye tid og energi.

Samtidig kan man ved oppstarten av et prosjekt være helt sikker på at alt ikke vil gå som planlagt. Det er derfor nødvendig å ha en differensiert risikohåndteringsplan. Her mener vi både fylkesleddet og Arbeids- og velferdsdirektoratet i større grad kan veilede om hvilke tiltak som kan iverksettes. Vår erfaring tilsier at flere utviklingsprosjekter i NAV rammes av for lav implementeringskvalitet og at det derfor er behov for å jobbe på systemnivå med disse utfordringene. I den forbindelse etterlyser vi også større risikovilje i direktoratet. Eksempelet med roboten Roberto viser etter vår mening en manglende evne og vilje til å sette NAV-kontorer i stand til å implementere nye metoder i ordinær drift. I et slikt perspektiv er ikke nødvendigvis antall sparte minutter ved full utnyttelse av roboten det mest

vesentlige. Like viktig er signalet et slikt eksempel sender med tanke på den samlede viljen i hele organisasjonen for å gjøre det man kan for å få utviklingsprosjektene til å lykkes. Det er forstemmende når et så solid grunnlag som utviklingsprosjektet i NAV region Sunnfjord har utarbeidet, ikke blir tilstrekkelig utprøvd på grunn av utfordringer underveis i implementeringsfasen.

På spørsmål om hva som eventuelt kunne vært gjort underveis for å øke implementeringskvaliteten, er det med vår kjennskap til handlingsrommet vanskelig å peke på konkrete tiltak utover klassiske grep. Disse grepene inkluderer tiltak som kan øke ressursinnsatsen, for eksempel ved å oppbemanne eller flytte ressurser, redusere samlet arbeidsbelastning ved å ta enkelte oppgaver bort i perioder, eller forlenge implementeringsfasen i tid, slik at man til slutt ender opp med et tilstrekkelig solid grunnlag til å kunne vurdere overførbarhet. Vi erkjenner samtidig at dette kan være enklere sagt enn gjort i en organisasjon som løser lovpålagte oppgaver av stor betydning for brukeren.

Oppfølgingsmetodikken som er utviklet i region Sunnfjord er ikke moden for en effektstudie. Selv om utviklingsprosjektet er følgeevaluert, bærer det fortsatt preg av å være et lokalt forsøk med behov for videre utprøving. Ved en eventuell framtidig prosess- og effektevaluering som skal gi et mer solid grunnlag for å vurdere hvor lovende (det) nye stoppunkt(et) er, anbefaler vi at man har et blikk på følgende:

- Metoden må bli mer stringent: For å kunne teste ut en ny modell i andre kontekster er det sentralt at metoden er eksplisitt formulert. Framgangsmåten må ikke gi rom for tvil og unødig variasjon, og det må være kvalitetssikringsrutiner som sikrer at den beskrevne framgangsmåten blir fulgt. Faglig skjønn vil fortsatt være påkrevd, men det må basere seg på noen faste rammer.
- Implementeringskvaliteten må bedres: Det er avgjørende at man får opp volumet av «datapunkter», ved at det gjennomføres et tilstrekkelig høyt antall samtaler til at det gir mening å behandle datagrunnlaget med statistiske metoder.
- Bredde i indikatorer: For å vurdere om innovasjonen har verdi er det viktig å se på andre utfallsmål enn sykefravær. Når målsettingen er å gi tettere oppfølging til dem som har størst behov, er det ikke sikkert at det vil gi det store utslaget på (det samlede) sykefraværet i en region. Overgang til AAP, tidligere avklaring mot uføretrygd og vellykket bistand til jobbmobilitet kan være vel så relevante måleindikatorer for å si noe om hvor godt man lykkes.
- Relevante kontrollgrupper: I en eventuell effektstudie vil det være sentralt å identifisere og avgrense relevante kontrollgrupper. Ettersom det kan være krevende å oppdrive kontrollgrupper som både har tilnærmet lik størrelse og parallelle forutgående trender på de sentrale utfallsvariablene, kan det være aktuelt å konstruere en «syntetisk» kontrollgruppe, der man utnytter det tilgjengelige datamaterialet i størst mulig grad (se f. eks. Abadie, 2021).

Litteraturliste

- Abadie, A. (2021). Using Synthetic Controls: Feasibility, Data Requirements, and Methodological Aspects. *Journal of Economic Literature*, 59(2), 391–425. <https://doi.org/10.1257/jel.20191450>
- Boukamel, O., & Emery. (2017). Evolution of organizational ambidexterity in the public sector and current challenges of innovation capabilities. *The Innovation Journal: The Public Sector Innovation Journal*, Vol. 22(2).
- Breimo, J. P., Anvik, C. H., Lo, C., & Olesen, E. S. B. (2022). *Mot bedre samarbeid?: Betrakninger fra studier av norske velferdstjenester*. Universitetsforlaget.
- Brown, L. (2010). Balancing Risk and Innovation to Improve Social Work Practice. *The British Journal of Social Work*, 40(4), 1211–1228. <https://doi.org/10.1093/bjsw/bcq013>
- Brown, L., & Osborne, S. (2012). Risk and Innovation. *Public Management Review*, 15, 1–23. <https://doi.org/10.1080/14719037.2012.707681>
- Christopherson, R. M., Fadyl, J. K., & Lewis, G. N. (2022). Return-to-work expectations and workplace supports in New Zealand: Injured workers' perspectives. *Disability and Rehabilitation*, 44(5), 702–709. <https://doi.org/10.1080/09638288.2020.1776775>
- Danielsen, C., & Løkken, I. (2022). *Motiverende intervju ved oppfølging av overvekt hos barn. Hva sier forskning om helsesykepleieres erfaring med motiverende intervju i oppfølgingsamtale ved identifisert overvekt på barneskolen?* [VID vitenskapelige høgskole. Oslo]. <http://hdl.handle.net/11250/3003370>
- Ebrahim, S., Malachowski, C., Kamal el Din, M., Mulla, S. M., Montoya, L., Bance, S., & Busse, J. W. (2015). Measures of Patients' Expectations About Recovery: A Systematic Review. *Journal of Occupational Rehabilitation*, 25(1), 240–255. <https://doi.org/10.1007/s10926-014-9535-4>
- Fuglsang, L. (2010). Bricolage and invisible innovation in public service innovation. *Journal of Innovation Economics & Management*, 5(1), 67–87. <https://doi.org/10.3917/jie.005.0067>
- Gieske, H., van Buuren, A., & Bekkers, V. (2016). Conceptualizing public innovative capacity: A framework for assessment. *The Innovation Journal: The Public Sector Innovation Journal*, Vol. 21(1).
- Hovlid, K. S. (2022). *Utviklingsprosjektet NAV region Sunnfjord: Innførings- og testfase: Oppsummering frå prosjektleiar etter første halvår. (Ikke publisert)*.
- Huxham, C., & Vangen, S. (2005). *Managing to Collaborate: The Theory and Practice of Collaborative Advantage*. Routledge.
- Høiland, G., & Willumsen, E. (2018). Resistance-driven Innovation? Frontline Public Welfare Workers' Coping with Top- down Implementation. *Nordic Journal of Working Life Studies*, 8(2), Art. 2. <https://doi.org/10.18291/njwls.v8i2.106153>
- Leknes, E., Gjertsen, E., Holmen, A. K. T., Lindeløv, B., Aars, J., Sletnes, I., & Røiseland, A. (2013). *Interkommunalt samarbeid: Konsekvenser, muligheter og utfordringer*. IRIS Samfunnsforskning. <https://norceresearch.brage.unit.no/norceresearch-xmlui/handle/11250/2639721>
- Lien, L., & Bogen, H. (2016). *Høyere jobbmobilitet – lavere sykefravær?* Fafo-rapport. <https://www.fafo.no/images/pub/2016/20590.pdf>
- Lykkebo Bech, O., Much-Andersen, M., & Jacobsen, N. (2019). *MEASURING NEW NORDIC SOLUTIONS: Innovation Barometer for the public sector*. <https://www.digdir.no/media/1305/download>

- Løvvik, C., Shaw, W., Overland, S., & Reme, S. E. (2014). Expectations and illness perceptions as predictors of benefit recipiency among workers with common mental disorders: Secondary analysis from a randomised controlled trial. *BMJ Open*, *4*(3). <https://doi.org/10.1136/bmjopen-2013-004321>
- March, J. G., & Olsen, J. P. (1996). Institutional Perspectives on Political Institutions. *Governance*, *9*(3), 247–264. <https://doi.org/10.1111/j.1468-0491.1996.tb00242.x>
- Meld. St. 30 (2019–2020). (2020). *En innovativ offentlig sektor—Kultur, ledelse og kompetanse*. Kommunal- og distriktsdepartementet.
- Miller, W. R., & Rollnick, S. (2002). *Motivational interviewing: Preparing people for change, 2nd ed.* The Guilford Press.
- Miller, W. R., & Rollnick, S. (2012). *Motivational Interviewing: Helping People Change, 3rd Edition* (3rd edition). The Guilford Press.
- Miller, W. R., & Rollnick, S. (2016). *Motiverende samtale: Støtte til endring*. Fagbokforl.
- NAV region Sunnfjord. (2021). Analyserapport: Utviklingsprosjektet NAV region Sunnfjord. (Ikke publisert).
- NAV region Sunnfjord. (2021). Løysningsrapport: Utviklingsprosjektet NAV region Sunnfjord. (Ikke publisert).
- Nordström, K. (2016). *Mobility on the labour market, work ability and sick leave*. Institutet för miljömedicin / Institute of Environmental Medicine. <http://openarchive.ki.se/xmlui/handle/10616/45036>
- Nymo, H. N. (2020). Jakten på endrings snakket – hvordan integrere Motiverende intervju i klinisk praksis. *Tidsskrift for psykisk helsearbeid*, *17*(1), 37–46. <https://doi.org/10.18261/issn.1504-3010-2020-01-04>
- OECD. (2010). *Sickness, Disability and Work: Breaking the Barriers: A Synthesis of Findings across OECD Countries*. Organisation for Economic Co-operation and Development. https://www.oecd-ilibrary.org/social-issues-migration-health/sickness-disability-and-work-breaking-the-barriers_9789264088856-en
- Ose, S. O., Dyrstad, K., Slettebak, R., Lippestad, J., Mandal, R., Brattlid, I., & Jensberg, H. (2013). *Evaluering av IA-avtalen (2010 – 2013)*. SINTEF Teknologi og samfunn, avd. Helse. <https://www.sintef.no/globalassets/upload/helse/arbeid-og-helse/rapport-evaluering-av-ia-avtalen-2010-13.pdf>
- Pressman, L. J., & Wildavsky, A. (1984). *Implementation* (3. utg.). The Oakland Project.
- Rollnick, S., Butler, C. C., Kinnnersley, P., Gregory, J., & Mash, B. (2010). Motivational interviewing. *BMJ*, *340*. <https://doi.org/10.1136/bmj.c1900>
- Rønning, R. (2021). *Innovasjon i offentlig sektor—Innovert eller bli innovert*. Universitetsforlaget.
- Sørensen, E., & Torfing, J. (2011). Enhancing Collaborative Innovation in the Public Sector. *Administration & Society*, *43*(8), 842–868. <https://doi.org/10.1177/0095399711418768>