

Evaluering av utvikling og
implementering av nye
modeller for
sykefraværsoppfølging –
Sykefraværsprogrammet – NAV
Vest-Viken

Sluttrapport fra Oxford Research og NORCE

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

September 2021 – Mai 2023

Prosjektledelse

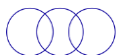
Morten Grønås-Werring, Oxford Research
(Prosjektleder)
Tonje Fyhn, NORCE (Ass. prosjektleder)

Prosjektteam

Silje Hjelmeland, Oxford Research
Irene Larsen Øyeflaten, NORCE

Kvalitetssikrere

Frode Bjørgo, Oxford Research
Yngve Schrøder Tufteland, Oxford
Research



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

Veiledere i NAV som arbeider med sykefraværsoppfølging har en svært viktig og krevende rolle i velferdsstatens førstelinje. De må håndtere et høyt antall saker og forholde seg til mange forskjellige aktører innad i og utenfor egen organisasjon. De forvalter et omfattende regelverk og skal gi god individuell veiledning til sykmeldte som kan stå i vanskelige livssituasjoner. Om kompetansen deres utnyttes riktig, slik at sykmeldte får rett hjelp til rett tid, er det mulig å hjelpe mange til å beholde fotfestet i arbeidslivet. Det kan forhindre unødig overgang til langvarige helserelaterte trygdeytelser og utenforskap. Sykefraværsområdet i NAV er derfor svært viktig å prioritere, og vi håper kunnskapen fra dette prosjektet kan bidra til en hensiktsmessig videreutvikling av NAVs tilnærming til sykefraværsoppfølging.

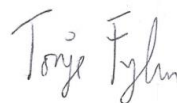
Prosjektet er utført med midler fra FOU-programmet under IA-avtalen, og har vært et tett og integrert samarbeid mellom Oxford Research og NORCE, med delt prosjektledelse. I en tidligere fase av oppdraget ble evalueringen ledet av Kristian R. Boysen.

Vi ønsker å takke alle medarbeidere og ledere i NAV Vest-Viken, fra de ulike prosjektgruppene som har deltatt i arbeidsverksted og gruppeintervjuer, for nyttige innspill og refleksjoner rundt de ulike delprosjektene. Videre vil vi takke koordinatorene for Sykefraværsprogrammet i Vest-Viken, Heidi Cecilie Johnsrud og Tone Mortensen, for en god dialog gjennom prosjektperioden, praktisk tilrettelegging for datainnsamling og nyttige kommentarer underveis. I tillegg vil vi takke referansegruppen for gode betraktninger rundt evalueringens overordnede funn og vurderinger. Til sist vil vi gjerne takke Arbeids- og velferdsdirektoratet, ved Fatima el Boukri og Therese Sundell, for et konstruktivt og godt samarbeid om prosjektet.

Kristiansand 31. mai 2023



Morten Grønås-Werring
Prosjektleder
Oxford Research



Tonje Fyhn
Ass. prosjektleder
NORCE

Sammendrag

Oxford Research har i samarbeid med NORCE evaluert fire delprosjekter innenfor sykefraværsprogrammet i Vest-Viken. Evalueringen inngår i et større prosjekt som også omfatter evaluering av Senter for sykefraværsoppfølging i Hamarregionen (behandlet i egen [delrapport](#)). Formålet med oppdraget har vært å identifisere virkningsfulle og lovende grep i Vest-Vikens utviklingsprosjekter med tanke på å forebygge sykefravær og frafall fra arbeidslivet, samt en vurdering av overførbarheten av disse til andre regioner. Evalueringen bidrar slik til kunnskapsutvikling som grunnlag for en forbedring av NAVs arbeid med sykefraværsoppfølging, og dermed IA-avtalenes overordnede ambisjoner om reduksjon i sykefravær og frafall fra arbeidslivet. Disse ambisjonene reflekteres også i målsettingene for alle de fire delprosjektene, selv om de har forskjellig oppbygning og fokus. To av prosjektene vektlegger økt samhandling, herunder mellom fastleger og NAV og mellom NAV-kontor og NAV Arbeidslivssenter. De to andre prosjektene fokuserer på målrettet oppfølging av sykmeldte med et identifisert behov. Prosjektene ivaretar ulike deler av NAVs virkemidler, noe som gjør at lovende elementer i delprosjektene vil ha implikasjoner for forskjellige sider ved framtidens sykefraværsoppfølging.

Følgeevalueringen har tydeliggjort hvordan prosjektene utfyller hverandre og i det videre kan organiseres i sammenheng med hverandre. Ved videreføring av prosjektene skisserer vi en mulighet for å se på organiseringen av prosjektene sekvensielt, og ikke parallelt, ved at den stegvise kartleggingen i Morgendagens SYFO (SYFO = sykefraværsoppfølging) tas i bruk som en standardisert «siling» av behov for oppfølging basert på en tidlig screening av sykmeldtes egenrapporterte jobbforventninger. Deretter kan elementer fra de andre prosjektene kobles på, avhengig av om samhandling med lege, arbeidsgiver, NAV Arbeidslivssenter og/eller oppfølging med SE-metodikk (Supported Employment) vurderes som hensiktsmessig. Vurdert samlet, viser de hvordan tankegangen rundt sykefraværsoppfølging er i endring innad i NAV, og hvordan det er mulig å arbeide i tråd med den ønskede retningen som er staket ut i en rekke strategi- og styringsdokumenter – mot en mer sømløs, differensiert, bedre individuelt tilpasset, tillits-, medvirknings- og dialogbasert tilnærming til oppfølging av både sykmeldte og arbeidsgivere.

Imidlertid vurderer evaluatoren at utviklingsprosjektene synliggjør noen overordnede dilemmaer for NAV sin ønskede modernisering av sykefraværsoppfølgingen: Selv myndige og løsningsdyktige NAV-kontor, med kompetente ansatte som utøver faglig skjønn innenfor faste rammer, kan ha vansker med å inngå felles forpliktelser og slutte opp om utviklingsprosjekter som setter en ny kurs. Og på tross av at innovasjon som baserer seg på forsøk og utviklingsprosjekter innenfor eksisterende ressursrammer sikrer at metoder som utvikles ikke blir «lab-eksperimenter» avkoblet den ordinære driften, kan samtidig implementeringskvaliteten bli så skadelidende at man risikerer å ikke få *testet ut* de nye metodene. For å arbeide mer kunnskapsbasert, er det avgjørende at nye metoder faktisk blir prøvd ut, slik at det er mulig å se om de virker.

Innholdsfortegnelse

1. Innledning	1
1.1 Oppdragets formål og problemstillinger	1
1.2 Sykefraværsområdet i endring	3
1.3 Om sykefraværsoppfølgingsprogrammet i NAV Vest-Viken	5
1.4 Programteori.....	5
2. Metode	7
2.1 Dokumentstudier	8
2.2 Intervjuer	8
2.3 Arbeidsverksted.....	8
2.4 Vurdering av datamaterialet	9
3. Utviklingsprosjektene	9
3.1 Morgendagens SYFO	10
3.2 Samarbeid med fastlegene	21
3.3 SE i SYFO	28
3.4 Samarbeid NAV-kontor og NAV Arbeidslivssenter	35
4. Implikasjoner for framtidens sykefraværsoppfølging	42
4.1 Betingelser for metodeutvikling i sykefraværsoppfølgingen	43
4.2 Lovende aktiviteter	45
4.3 Videreføring av elementer i modellene	50
4.4 Forslag til en fremtidig effektevaluering	52
5. Konklusjon	53
Litteratur	55

1. Innledning

Denne rapporten tar for seg funnene fra evalueringen av fire delprosjekter innenfor sykefraværsprogrammet i NAV Vest-Viken. Utgangspunktet og begrunnelsen for å sette i gang med disse utviklingsprosjektene har vært at sykefraværsoppfølgingen i NAV ble ansett som et område med stort forbedringspotensial og der forbedringer også kan ha stor betydning når det gjelder å løse NAVs samfunnsoppdrag på en bedre måte. Vår rolle som evaluator har vært å dokumentere aktivitetene i de ulike delprosjektene og vurdere hvilke som framstår mest lovende, både med hensyn til foreløpige resultater, men også med tanke på oppskalering og videreføring. Vi ble også bedt om å skissere noen forslag til hvordan en fremtidig effektevaluering eventuelt kunne innrettes.

I det videre vil vi først gjengi formålet med oppdraget og problemstillingene evalueringen har belyst. Deretter kontekstualiserer vi oppdraget i lys av tidligere forskning og utviklingstrekk på sykefraværsområdet i senere år. Videre kommer en kort beskrivelse av rammene for sykefraværsprogrammet i Vest-Viken, før vi beskriver det analytiske rammeverket for evalueringen – *programteori*. Kapittel 2 tar for seg datainnsamlingsmetodene som har vært benyttet i utføringen av oppdraget og avsluttes med en vurdering av det empiriske grunnlaget for våre vurderinger og konklusjoner. Kapittel 3 følger et strukturert oppsett for å stegvis beskrive innholdet og logikken i de ulike delprosjektene vi har fulgt gjennom prosjektperioden. Hvert delkapittel avsluttes med en tabell som inneholder en punktvis oppsummering. Kapittel 4 er et diskusjonskapittel som drøfter de ulike delprosjektene under ett og vurderer dem opp mot problemstillingene og i lys av annen forskning. Vi beskriver først noen overordnede rammebetingelser for sykefraværsområdet, som kunnskapsbaserte praksisendringer må forholde seg til. Deretter løfter vi fram lovende grep fra de ulike delprosjektene, som vi foreslår å koble tettere sammen i en eventuell videre utprøving. Dersom denne utprøvingen gjøres til gjenstand for en effektevaluering, har vi også noen anbefalinger til hvordan man burde gå fram i den forbindelse. Rapporten avsluttes med en konklusjon i kapittel 5 som framhever våre mest sentrale vurderinger, hvor vi utpeker metodikken fra Morgendagens SYFO knyttet til siling, prioritering av ressurser og grundigere kartlegging av sykmeldte med større oppfølgingsbehov til det mest lovende utkommet av sykefraværsprogrammet, og foreslår det som et bærende element i en videre utprøving. Vi peker også på noen momenter som blir viktigere i implementering av praksisendringer i en kontekst av mer autonome, myndige og løsningsdyktige NAV-kontor.

1.1 Oppdragets formål og problemstillinger

Det overordnede formålet med oppdraget har vært å bidra til kunnskapsutvikling som grunnlag for en forbedring av NAVs arbeid med sykefraværsoppfølging, og dermed IA-

avtalenes overordnede ambisjoner om reduksjon i sykefravær og frafall fra arbeidslivet. Ifølge Intensjonsavtalen om et mer inkluderende arbeidsliv 2019-2024 (IA-avtalen) skal partene i arbeidslivet og myndighetene samarbeide om å skape et arbeidsliv med plass til alle gjennom å forebygge sykefravær og frafall. I IA-avtalen er det fremhevet at arbeidet med å skape et inkluderende arbeidsliv skjer på arbeidsplassen. For å lykkes, er bistand fra NAV til sykefraværsoppfølging og forebyggende arbeid et sentralt virkemiddel. Det er derfor viktig å få mer kunnskap om hvordan NAVs sykefraværsoppfølging kan bidra til å nå målene i IA-avtalen om å redusere sykefravær og frafall fra arbeidslivet.

Følgende hovedproblemstilling har dannet utgangspunkt for evalueringen:

Finnes det virkningsfulle og lovende grep i Hamarregionens og Vest-Vikens utviklingsprosjekter med tanke på å forebygge sykefravær og frafall fra arbeidslivet? Og hvordan kan vi vurdere overførbarheten av disse til andre regioner?

Denne rapporten tar for seg sykefraværsprogrammet i Vest-Viken, mens en tidligere delrapport i prosjektet presenterer funn fra evalueringen av Hamarregionen (Oxford Research, 2022a). NAV Vest-Viken har satt i gang fire prosjekter som bygger opp under ambisjonene til IA-avtalen:

1. Morgendagens sykefraværsoppfølging – målrettet innsats for de som trenger det mest
2. Økt samarbeid mellom fastleger og NAV
3. Supported Employment-metode for oppfølging av sykmeldte
4. Samarbeid mellom NAV-kontor og NAV Arbeidslivssenter

To av prosjektene vektlegger økt samhandling mellom sentrale aktører i sykefraværsoppfølgingen, altså mellom fastleger og NAV, og mellom NAV-kontor og NAV Arbeidslivssenter. De to andre prosjektene fokuserer på målrettet oppfølging av sykmeldte med et identifisert behov. Problemstillingene som ligger til grunn for denne evalueringsrapporten er som følger:

- Hvilke aktiviteter innenfor de fire delprosjektene virker mest lovende for å redusere sykefravær og øke kvaliteten i sykefraværsoppfølgingen?
- I hvor stor grad bidrar de ulike delprosjektene til bedre sykefraværsoppfølging?
- Hva kjennetegner de konkrete aktivitetene i modellene som prøves ut?
- Hvilke elementer i modellene ser ut til å være verdt å videreføre eller skalere opp? Hva bør eventuelt ikke videreføres?
- Hvordan kan en fremtidig effektevaluering innrettes?

Før vi beskriver sykefraværsprogrammet i større detalj og redegjør for den programteoretiske tilnærmingen som vi har benyttet i evalueringen, vil vi tegne et omriss av den mer overordnede konteksten som oppdraget inngår i.

1.2 Sykefraværsområdet i endring

Den politiske oppmerksomheten rundt (langtids-)sykefravær har økt siden tidlig på nittitallet. Det henger sammen med erkjennelsen av at en aldrende befolkning og en økende andel personer i arbeidsfør alder som mottar helserelaterte ytelser, gir et velferdsregnskap som ikke vil gå opp. Dette er en del av en større trend i alle OECD-land, der bekymringen for «velferdssystemenes skattemessige bærekraft» møtes med aktiv arbeidsmarkedspolitikk (Immervoll & Scarpetta, 2012). I norsk sammenheng omtales dette som *arbeidslinjen* (Meld. St. 35 (1994-1995), 1995). I likhet med aktiveringsreformbølgen i andre OECD-land, har den norske arbeidslinjen vært kjennetegnet av en kombinasjon av restriktive og støttende tiltak. Staten setter i økende grad vilkår om aktivitet for å motta trygdeytelser, som et virkemiddel for å unngå passivitet og varig utenforskap. Samtidig skal stønadsmottakeren bli tilført ferdigheter og kompetanse som i det lange løp øker sjansene for å komme i arbeid, gjennom tiltak som utdanning, opplæring og arbeidstrening.

Økningen i sykefravær var også bakgrunnen for framforhandlingen og implementeringen av «Intensjonsavtalen for et mer inkluderende arbeidsliv» fra 2001, kjent som den første IA-avtalen. Med staten som pådriver, og ris bak speilet i form av reduksjon i sykepengenes dekningsgrad, innføring av karensdager og mer arbeidsgiverfinansiering, representerer denne og de senere IA-avtalene et kompromiss mellom partene i arbeidslivet. Kompromisset har vært å «frede» sykepengeordningen, men å samtidig gi partene i arbeidslivet medansvar for å redusere sykefraværet og hindre frafall fra arbeidslivet, gjennom systematisk samarbeid sentrert rundt arbeidsplassen (Hagelund, 2014). Både arbeidsgivere og arbeidstakere har fått tilgang på en rekke virkemidler som skal bidra til å nå målene. Virkemidlene forvaltes av NAV, og noen er av økonomisk karakter, mens andre består av opplæring eller faglig hjelp og veiledning på system- eller individnivå.¹ En vesentlig komponent i systemet som er bygget opp gjennom IA-avtalene er likevel såkalte stoppunkter i form av plikter, møtearenaer og tidsfrister i sykefraværsoppfølgingen, i tråd med arbeidslinjen.

NAV har flere lovpålagte oppfølgingsoppgaver som skal bidra til å fange opp personer som er langvarig sykmeldt og hjelpe dem tilbake til arbeid. Hovedansvaret er, i tråd med IA-avtalen, lagt til arbeidsgiverne i samarbeid med arbeidstakerne selv, i tillegg til sykmelder (helsetjenesten). NAVs rolle i begynnelsen av sykefraværet er mer underordnet. Når fraværet blir lengre, får NAVs innsats større betydning. Arbeidsgiver skal i samarbeid med arbeidstaker lage en oppfølgingsplan innen fire uker, avholde et

¹ Det må nevnes at [den nåværende IA-avtalen \(2019-2024\)](#) er betydelig endret fra tidligere perioder med hensyn til omfang og virkemidler, blant annet ved at den tidligere forutsatte avtaler mellom NAV og enkeltvirksomheter som ønsket å være «IA-bedrifter», men at den nå dekker hele arbeidslivet. Sentrale virkemidler i den nåværende avtalen er Arbeidsmiljøsettingen, Tilskudd til ekspertbistand, HelseIArbeid, Kompetansetiltak for langtidssykmeldte, Bransjeprogrammene og ulik prosessbistand fra NAV Arbeidslivssenter.

dialogmøte på arbeidsplassen innen sju uker og rapportere til NAV innen ni uker. NAV skal etter åtte uker kontrollere at det er vurdert om den sykmeldte kan være i aktivitet, innen tolv uker følge opp sykmeldte uten arbeidsgiver og innen 26 uker avholde et dialogmøte 2 med arbeidstaker, arbeidsgiver og eventuelt sykmelder (Brage et al., 2014).

Fylkesleddet i NAV Hedmark utviklet og iverksatte i 2012–13 en ny modell for håndheving av aktivitetskravet – den såkalte «Hedmarksmodellen». Aktivitetskravet kan forstås som at eventuell «restarbeidsevne» skal utnyttes gjennom gradert sykmelding, arbeidsrettede tiltak eller friskmelding til arbeidsformidling. Vedkommende kan bare fritas fra denne plikten av medisinske grunner eller fordi det ikke finnes relevante tilretteleggingsmuligheter på arbeidsplassen (Nossen & Brage, 2015, s. 62; Stray, 2022, s. 19–20). Tanken bak en sterkere håndheving av aktivitetskravet var at aktivitet er bra for helsen og at NAV slik kunne påvirke de andre aktørene til å ta større ansvar for å følge opp lovens krav om tilrettelegging og gradert sykmelding (Kann et al., 2017). Modellen innebar blant annet at NAV gjorde en reell vurdering av om kravet var oppfylt, basert på foreliggende dokumentasjon i et saksdrøftingsverksted med rådgivende lege til stede. Dersom det ikke forelå grunnlag for å fatte vedtak om unntak, ble ytelsen automatisk stanset og den sykmeldte fikk tilsendt et brev med varsel om midlertidig stans i utbetaling av sykepenger. Brevet inkluderte en oppfordring om å ta kontakt med arbeidsgiver hvis det var behov for tilrettelegging på arbeidsplassen. Effekten på sykefraværet var markant, og Arbeids- og velferdsdirektoratet fant nedgang i det legemeldte sykefraværet på 8 prosent i Hedmark og 5-6 prosent i Aust-Agder og Buskerud (Kann et al., 2014, 2017). I ettertid er Hedmarksmodellen blitt tilnærmet standard praksis i hele NAV.

NAV kommer altså som hovedregel inn i bildet først etter at et sykefraværsforløp har vart i to måneder, og da primært for å gjennomføre en kontrollfunksjon med hensyn til om den sykmeldte arbeidstakeren oppfylder sin plikt til å delta i arbeidsrelatert aktivitet. For personer som faller ut av arbeidslivet, og har overgang til AAP og uføretrygd, starter prosessen med en sykmeldingsperiode som varer i et år. Når personen er lengre ute i avklaringsløpet, kommer det gjerne fram at mye kunne blitt annerledes om NAV hadde kommet tidligere på banen. Mandal et al. finner at mange overganger til AAP kan unngås ved riktig innsats i sykepengeperioden (2015). NAV kan blant annet bidra til at den sykmeldte kommer tidligere i gang med jobb- eller karriereskifte eller identifisere tilretteleggingsmuligheter og hjelpemidler som gjør at den sykmeldte opprettholder en tilknytning til arbeidsplassen. Flere internasjonale kunnskapsoppssummeringer konkluderer videre med at vellykkede tilbakeføringsprosesser avhenger av tidlig intervensjon og samordnede tjenester med innsats fra aktører som arbeidsgiver, NAV og helsevesen (Hoefsmit et al., 2012; MacEachen et al., 2006). Dersom velferdsstatens førstelinje lykkes med tidlig innsats overfor sykmeldte, vil det altså være mye å spare, både i form av menneskelige og finansielle omkostninger. NAVs sykefraværsoppfølging er derfor et område som har fått større oppmerksomhet, blant annet i FoU-programmet

under IA-avtalen. Selve utøvelsen av denne oppfølgingen er det NAV-veiledere ved det enkelte NAV-kontor som står for.

1.3 Om sykefraværsoppfølgingsprogrammet i NAV Vest-Viken

Sykefraværsprogrammet som ble etablert i NAV Vest-Viken i 2019 er beskrevet som en langtidssatsning med mål om at de ulike enhetene i regionen skal jobbe sammen mer helhetlig for å nå målsetningene i IA-avtalen. Det er opprettet flere delprosjekter som skal prøve ut ulike modeller for samarbeid og oppfølging. Alle aktivitetene i delprosjektene er utarbeidet slik at de skal kunne utføres innenfor ordinær drift uten at det tilføres ekstra ressurser. Det vil si at modellene skal være gjennomførbare innenfor dagens ressursituasjon i NAV slik at modellene skal være mulig å implementere etter forsøksperioden. Programplanen formulerer innsatsområder og resultatmål for perioden 2020-2021, og de fire utviklingsprosjektene har sitt utgangspunkt i disse. To viktige innsatsområder for sykefraværarbeidet fremheves: Forebyggende arbeidsmiljø og lange og/eller hyppige/gjentakende fravær. Overordnede mål for perioden var 10% reduksjon i sykefraværet i fylket, redusert frafall fra arbeidslivet, og modernisering av NAVs sykefraværsoppfølging. Det ble valgt ut tre resultatområder som skulle bidra til å nå disse målene, og utviklingsprosjektene ble etablert som et ledd i dette arbeidet:

- 1) Pålitelig forvaltning: NAVs praktisering av lovverk
 - a. *Utviklingsprosjekt: Samarbeid med fastlegene*
- 2) Metode og fagutvikling: Oppfølgingsmetoder i NAV
 - a. *Utviklingsprosjekt: Morgendagens SYFO (tidligere “Differensiert oppfølging”) og SE i SYFO.*
- 3) Samarbeid med arbeidsgivere: Bistand til virksomheter og arbeidsplasser
 - a. *Utviklingsprosjekt: Samarbeid NAV-kontor og NAV Arbeidslivssenter.*

En styringsgruppe bestående av NAV Vest-Vikens direktør og ledergruppe, samt to programkoordinatorer, har vært øverste ansvarlig for aktivitetene i programplanen. En programstøttegruppe, bestående av programkoordinatorene og 5-7 ansatte med relevante roller i NAV Vest-Viken, har bistått i etableringen og driften av utviklingsprosjektene og sørget for kommunikasjon og erfaringsutveksling mellom prosjektene. Prosjektlederne for de fire utviklingsprosjektene har rapportert direkte til styringsgruppen.

1.4 Programteori

Den foreliggende evalueringen bruker rammeverk og metoder fra fagfeltet implementeringsvitenskap. God implementering, eller iverksetting, er kritisk for om et planlagt tiltak lykkes eller mislykkes i å nå sine mål (Pressman & Wildavsky, 1984). En

programteori beskriver et tiltaks interne logikk, og sannsynliggjør hvordan aktiviteten i tiltaket bidrar til ønsket utfall hos målgruppen (Ghate, 2018). Programteorien er egnet til å oppdage logiske brister mellom de ulike programkomponentene, noe som vil være vesentlig å utbedre før en utvidet implementering eller effektevaluering (Wholey, 1994). Programteorien skal sørge for at kartet stemmer med terrenget, men vil i seg selv ikke garantere positive resultater. En gjennomarbeidet logikkmodell øker likevel sannsynligheten for god implementering, og sannsynliggjør at tiltaket virker slik man har planlagt.

En nylig kunnskapsoppsummering peker på at implementeringskunnskapen i offentlig sektor er lav (Fyhn m.fl., 2021). Kunnskapsoppsummeringen påpeker mangelen på såkalte logikkmodeller eller programteorier i tiltak som settes i gang i offentlig sektor. I tillegg blir tiltak som regel implementert på en måte som utelukker rigide evalueringer som randomiserte kontrollerte studier. Resultatet er svak kunnskap både om innretningen og utføring, men også om effekten og overførbarheten av tiltak som det offentlige bruker betydelige ressurser på å prøve ut. Evaluering ved hjelp av programteori gir mer kunnskap om *hvordan* piloterte tiltak antas å virke, som i neste steg kan brukes for å gjøre større utprøvinger og evalueringer av de samme tiltakene. Det overordnede målet med den foreliggende evalueringen er å frembringe slik kunnskap.

De fire delprosjektene har ulik oppbygning og formål, og dette har gjort det nødvendig med en individuell evaluering av hvert prosjekt. Samtidig har det vært en viktig målsetting å trekke læring på tvers, og derfor følger framgangsmåten en overordnet ramme som både gir en effektiv datainnsamling og sammenlignbare data. Siden de fire delprosjektene er lokalt utviklet og relativt ferske, er det valgte forskningsdesignet strukturert rundt utviklingen av en enkel programteori for hvert av dem (Cooksy m.fl., 2004). Dokumentasjon av programteori er et nyttig verktøy på reisen fra utprøving av tiltak, videre til systematiske evalueringer, til storskala implementering av tiltak i ordinær praksis. I stegene fra utprøving til storskala implementering er det viktig å stegvis dokumentere evidensgrunnlaget for det enkelte tiltak, for å få et beslutningsgrunnlag for utvidelse og videreføring. Arbeidet med programteori, som beskrives i det følgende, bidrar med slik dokumentasjon.

1.4.1 Logikkmodell

En logikkmodell er en illustrasjon eller oppsummering av programteori i tabellformat. Den kan leses som en planlagt reiserute, fra problemforståelse, via aktiviteter til forventede resultater. Logikkmodellen synliggjør velutviklede og underutviklede komponenter ved underprosjektene. Det er en nyttig måte å strukturere og oppsummere elementene i programteorien, og gir en rask oversikt over disse. Det finnes ulike varianter av logikkmodeller, men som regel inkluderer de elementer knyttet til problemforståelse,

ressurser, aktiviteter og forventede resultater. I dette prosjektet bruker vi følgende elementer:

Problemforståelse: Dette elementet synliggjør programeiere og eventuelt andre aktørers forståelse av hva slags utfordring som skal løses. Problemforståelse utgjør et viktig startpunkt for et tiltak, fordi det synliggjør hensikten med- og begrunnelsen for de påfølgende valgene man tar for prosjektet.

Målgruppe: Et prosjekt vil nødvendigvis engasjere aktører på ulike nivå, men bør ha én definert målgruppe som man fokuserer innsatsen mot. Eksklusjons- og inklusjonskriterier bør synliggjøres der målgruppen er en undergruppe av en større populasjon.

Ressurser: Dette elementet beskriver finansielle, menneskelige, materielle, digitale eller andre ressurser som er tilgjengelig for å realisere prosjektet.

Aktiviteter: Her beskrives aktivitetene som inngår i prosjektet. Hva gjør man annerledes enn tidligere? Hva er byggesteinene som skal føre til nye resultater? Hvem gjør hva, og på hvilket tidspunkt?

Antatte brukereffekter: Reduksjon eller økning i bestemte utfall. Dette kan inkludere både «myke» mål, slik som endringer i holdninger eller kunnskap hos brukeren, og det kan være eksternt observerbare mål slik som for eksempel redusert sykefravær.

2. Metode

Vi har gjennomført forskningsaktivitetene i to faser, med et opphold imellom. I perioden februar til september 2022 gikk vi gjennom underlagsmateriale for hvert prosjekt, formidlet kunnskap etter behov, gjennomførte samtaler med hver prosjektleder, arrangerte og deltok på arbeidsverksted med hver av prosjektgruppene, hadde dialog med kontaktpersoner i NAV Fylke og utarbeidet første versjon av logikkmodeller for det enkelte prosjekt. Denne fasen munnet ut i en midtveisrapportering i slutten av september 2022, som inneholdt et notat om arbeidet så langt og planen for veien videre, med de fire logikkmodellene som vedlegg.

Deretter la vi evalueringen i bero, for å gi utviklingsprosjektene tid til å prøve ut metodikkene i en periode. Vi oppfordret hvert delprosjekt til å teste logikkmodellene og gjøre hensiktsmessige endringer etter behov. Hensikten var at hvert utviklingsprosjekt skulle ta eierskap til logikkmodellen og bruke den aktivt som et prosjektstyringsverktøy. Vi ba om at endringer skulle dokumenteres underveis i prosessen etter hvert som nye momenter kom til, falt bort eller ble justert, slik at logikkmodellen ble et levende og dynamisk dokument.

I midten av januar 2023 tok vi kontakt med hver prosjektleder for å få tilsendt oppdatert versjon av logikkmodellen med spor-endringer. Hensikten var at dokumentet skulle være en treffende representasjon av utviklingsprosjektet sitt rasjonale og metodikk, slik de framstod etter utprøvningsperioden. Deretter gjorde vi en intervjurunde med prosjektgruppene og programstøttegruppen med utgangspunkt i de reviderte logikkmodellene.

I det videre beskriver vi datainnsamlingen i noe større detalj, før vi vurderer datamaterialets validitet og reliabilitet.

2.1 Dokumentstudier

I oppdragets innledende fase har vi gjennomført dokumentstudier av tidligere forskning og analyser på området. Videre har vi gjennomgått underlagsmateriale for delprosjektene. Det innebærer beskrivelser av datainnsamling slik som allerede utførte intervjuer og spørreundersøkelser, samt workshops som ble gjennomført i designfasen av prosjektene. Dokumentene har vært viktig for å gripe problemforståelse, dokumentere brukerinnsett, målstruktur og rasjonale bak prosjektene. Vi har også gjennomgått beskrivelser av nye oppfølgingsmetodikker, arbeidsprosesser og andre grep de ulike modellene innbefatter. Informasjonen vi tilegnet oss i denne fasen bidro til å utforme logikkmodeller for hvert delprosjekt og i utviklingen av datainnsamlingsverktøy.

2.2 Intervjuer

Vi har gjennomført en rekke intervjuer med aktører involvert i Sykefraværsprogrammet i NAV Vest-Viken. Dette innebærer individuelle intervjuer med prosjektledere for de ulike delprosjektene, samt gruppeintervjuer med prosjektgruppene. Vi har også intervjuet styringsgruppen som består av ledergruppen i NAV Vest-Viken. I tillegg har vi gjennomført et gruppeintervju med koordinatorene for Sykefraværsprogrammet.

Vi har intervjuet flere av informantene ved to anledninger. Intervjuene ble gjennomført på forskjellige tidspunkt for å få et godt bilde av ulike faser, hendelser og beslutninger underveis. Delprosjektene involverer mange aktører og omfatter aktiviteter som ble iverksatt til ulike tider. Derfor har vi underveis også hatt en pragmatisk tilnærming til valg av informanter. I den forbindelse har vi benyttet semistrukturerte intervjuguider tilpasset hver enkelt informantgruppe.

2.3 Arbeidsverksted

Arbeidsmetodikken i utviklingen av logikkmodellene har fulgt et forhåndsdefinert oppsett for arbeidsverksted bestående av individuelle refleksjoner og plenumsdiskusjoner rundt

sentrale problemstillinger (Taylor-Powell & Henert, 2008). Tilbakemeldingene fra arbeidsverkstedet ble oppsummert og satt inn i logikkmodeller, og sendt tilbake til den enkelte prosjektgruppe for validering. I samarbeid med aktørene som har vært involvert i det enkelte utviklingsprosjektet, har vi utarbeidet en beskrivelse av de konkrete aktivitetene som inngår i metodikken/modellen som prøves ut og kjennetegnet ved dem, samt hvilke innsatsfaktorer som har vært tilgjengelige. I arbeidsverkstedene har vi også identifisert barrierer og fasilitatorer, diskutert hvorvidt elementene henger logisk sammen med hverandre, og om denne sammenhengen sannsynliggjør reduksjon av sykefravær eller økt fastholdelse av arbeid. Arbeidsverkstedene ble utført i perioden april til august.

2.4 Vurdering av datamaterialet

For å ta stilling til evalueringens funn, er det viktig at leseren har en god forståelse av dataenes *validitet* eller gyldighet (Cook & Campbell, 1979). I vitenskapelige arbeider er det derfor viktig å stille seg flere spørsmål som på ulikt vis går ut på om man kan stole på dataene. I korte trekk vurderer vi at validiteten styrkes gjennom:

- Tydelige beskrivelser av nøkkelbegreper
- Mulighet for presiseringer til informanter underveis i intervju
- Informanter på ulike nivåer i NAV
- Lav tilbøyelighet blant informantene til å framstille prosjektene i et bestemt lys
- Inklusjon av brukere (personbrukere/arbeidsgivere) og fastlege i referansegruppe

Validiteten svekkes gjennom:

- Ingen primærdainnsamling blant målgruppen for utviklingsprosjektene

Alt i alt vurderer vi datamaterialet til å ha høy nok grad av validitet til å gi en vurdering av om det finnes virkningsfulle elementer i modellene som kan være egnet til videre utprøving og senere effektevaluering.

3. Utviklingsprosjektene

I dette kapitlet presenteres resultater fra det empiriske arbeidet med utviklingsprosjektene. Datamaterialet er primært innhentet gjennom intervjuer og arbeidsverksteder med de involverte aktørene. Hvert delkapittel er strukturert etter innholdet i logikkmodellene for utviklingsprosjektene. Kapittel 3.1 tar for seg Morgendagens SYFO, deretter presenteres Samarbeid med fastlegene i kapittel 3.2, SE i SYFO følger av kapittel 3.3 og til slutt gjør vi rede for Samarbeid mellom NAV-kontor og NAV Arbeidslivssenter i kapittel 3.4.

3.1 Morgendagens SYFO

I prosjektet utforsker tretten veiledere ved seks NAV-kontorer en ny metode for å selektere brukerne som trenger hjelp fra NAV for å komme tilbake i jobb. Prosjektet bygger på erfaringer og funn fra det tidligere prosjektet «Differensiert oppfølging i NAV». Gjennom en seleksjonsprosess som brukes til å differensiere brukergruppen, tilbyr NAV arbeidsrettet oppfølging til de som har et veiledningsbehov.

3.1.1 Problemforståelse

Formålet er å teste ut en modell som gjør at NAV klarer å prioritere ressursene bedre, slik at NAV kommer i posisjon til å kunne stanse eller redusere gjentakende fravær, sikre tidlige avklaringer og korte ned brukerløpene langs helse-aksen. Flertallet av sykmeldte blir friskmeldte i løpet av de første åtte ukene, uten innsats fra NAV. Ved å differensiere brukergruppen og prioritere ressurser til de som trenger NAV mest, vil innsatsen kunne ha større betydning for den enkelte og for arbeidsplassen. For disse vil NAV legge til rette for varige arbeidsplassløsninger gjennom samarbeid, økt brukermedvirkning og arbeidsplasskontakt. I prosjektet søker NAV gjennom gode brukermøter å sikre brukers rett og plikt til å medvirke i egen sak. Sykmeldte gis også større innflytelse i samhandlingen med NAV. Dette bygger på noen underliggende premisser om at sykmeldte kjenner sin egen situasjon og egne behov best, og at NAV derfor burde stole på den sykmeldtes egen vurdering. Langvarig tilknytning til arbeid prioriteres fremfor raskeste vei tilbake til jobb.

Problemet som skal løses kan derfor oppsummeres som at:

- Måten NAV har prioritert ressursene innen sykefraværsoppfølging er ikke optimal når det gjelder å forhindre lange og/eller gjentakende sykefravær – NAV bruker mye ressurser på å vurdere aktivitetskrav for personer som kommer tilbake i jobb uten oppfølging fra NAV.
- Avklaringer kommer for sent til at den sykmeldte og arbeidsgiver får tilbud om relevant bistand fra NAV i en fase der de kan nyttiggjøre seg av den.
- Sykmeldte kan oppleve seg mistrodd av NAV og oppleve at deres stemme i liten grad blir hørt.
- Fokus har i for stor grad vært på å få den sykmeldte raskest mulig tilbake i jobb framfor å finne bærekraftige løsninger som sikrer varig og stabil arbeidsmarkedstilknytning.

3.1.2 Målgruppe

Målgruppen for prosjektet er personer med behov for bistand fra NAV som har gjentakende fravær, lav jobbmobilitet og som står i fare for å få et lengre sykefravær. En

av hovedaktivitetene i prosjektet er derfor å identifisere personer som tilhører denne gruppen.

Sykmeldte som er 65 år eller eldre, gravide med svangerskapsrelaterte diagnoser og personer med alvorlige diagnoser er ekskludert fra målgruppen. Våren 2023 ble det bestemt at også personer med 100 prosent uføretrygd som har under 50 prosent stilling ekskluderes. Med utgangspunkt i Folketrygdloven kap. 12 er det utarbeidet en definisjon på «alvorlige diagnoser», som i denne sammenheng gjelder kurantsaker eller saker hvor personen er åpenbart ufør. I tillegg gjelder det saker der den sykmeldte er midlertidig ute av stand til å medvirke i egen sak. Selv om brukere i disse kategoriene er ekskludert fra målgruppen i prosjektet, er det et mål at de skal få en tidlig og effektiv avklaring av sine rettigheter etter Folketrygdloven. Det er derfor en fordel at også disse brukerne identifiseres tidlig.

3.1.3 Ressurser

Prosjektmidler er tilgjengelig for arrangementer og materiell, men prosjektet er ellers finansiert av omprioriterte ressurser fra de deltakende NAV-kontorene. Prosjektleder har imidlertid vært frikjøpt i 50 prosent stilling. Gjennom prosjektperioden har det vært krevende for veilederne å få nok tid til å prioritere prosjektet, da de ikke har fått fristilt tid til dette. Veilederne har hatt fulle porteføljer med prosjekt i tillegg til ordinær drift. De som deltar i prosjektet har med seg ulike porteføljer inn, som innebærer at noen veiledere kun har sykefraværsoppfølging i sin portefølje, mens andre veiledere både har sykefraværsoppfølging og arbeidsavklaringspenger. I tillegg fordeler noen av kontorene oppfølgingen av sykmeldte etter bransje, mens andre kontorer fordeler oppfølgingen basert på fødselsdato. I intervjuene peker enkelte på at noen fagområder dominerer mer enn andre og at arbeidsbelastningen kan være ulik mellom veilederne. Intervjudata viser at det er særlig utfordrende for veiledere som har arbeidsavklaringspenger i porteføljen å prioritere prosjektet.

3.1.4 Aktiviteter

Brukerreisen i prosjektet er delt inn i fire steg:

1. Melding til sykmeldt
2. Prioritering
3. Kartlegging og vurdering av jobbmuligheter
4. Arbeidsrettet oppfølging

Stegene *melding til sykmeldt* og *prioritering* fungerer som prosesser for å identifisere hvilke sykmeldte NAV skal kartlegge innsatsbehovet til. Prosessen med å standardisere denne silingen ble gjort i den første workshopen som ble holdt med forskerne, basert på drøftingen av nyere tids studier som viser at sykmeldte selv gjør gode vurderinger av

egen arbeidsevne (Ståhl et al., 2021) og lengden på sykefraværet sitt (Fleten et al., 2004). I tillegg vet vi at tilknytning og relasjon til arbeidsplassen har betydning for om den sykmeldte kommer tilbake i jobb eller ikke (Cullen et al., 2018).

Enkelte informanter påpeker at særlig Morgendagens SYFO representerer en dreining på sykefraværsområdet, fra det som tidligere ble kjennetegnet av å være mer merkantilt og stoppunktbasert, til en praksis som vektlegger at NAV-veilederne gir tettere oppfølging av prioriterte sykmeldte. I intervju påpeker medlemmer av styringsgruppen betydningen av siling og prioritering av sykmeldte som trenger NAV mest for å komme tilbake i arbeid. Videre trekkes det frem at en slik målrettet innsats er krevende i praksis, blant annet på grunn av juridiske, digitale og metodiske barrierer. Videre påpeker informantene at lovverket legger føringer for veilederens mulighetsrom i oppfølgingen, som ifølge enkelte intervjudeltakere begrenses av et for snevert syn på NAVs forvaltning av sykepengene (jf. folketrygdloven kap. 8) til fordel for en tanke om at NAV forvalter folketrygden i sin helhet. Utsagn som «det er noe annet å følge opp på stoppunktene enn det å være så tungt inne i enkeltsaker» går igjen i noen av intervjuene. NAV-veilederens kompetanse og trygghet i rollen trekkes frem som viktig for å løfte blikket og se mer helhetlig på sykefraværsområdet.

1. Melding til sykmeldt

NAV-veilederne i prosjektet sender ut en melding i Modia til alle som har vært sykmeldt i åtte uker (se Figur 1), uavhengig av gradering og diagnose. Den inneholder spørsmål om jobbforventninger og forhold til arbeidsplassen. Svarene på spørsmålene veilederne sender ut, kombinert med en vurdering av vilkår knyttet til sykdom og aktivitet, kan føre til en kartleggingssamtale der bruker får mulighet til å opplyse saken med egne vurderinger og informasjon om situasjonen.

Dette innebærer en endring når det gjelder vurderingen av aktivitetskravet. Dersom det etter denne kartleggingen viser seg at aktivitetskravet ikke er oppfylt, er NAV forpliktet til å håndheve loven. Et forhåndsvarsel skal imidlertid aldri sendes ut uten at den sykmeldtes situasjon og bistandsbehov har blitt kartlagt. Det at bruker ikke har rett på sykepengene betyr nødvendigvis ikke at vedkommende heller ikke har behov for bistand fra NAV. Dagens praksis med utsending av forhåndsvarsel om stans av sykepengene som følge av at aktivitetskravet ikke er oppfylt, fører som oftest til at NAV får mer informasjon fra lege eller arbeidsgiver som gjør at det settes et unntak fra aktivitetskravet. Ifølge koordinatorene for Sykefraværsprogrammet fremstår det derfor mer hensiktsmessig å styrke kravet til medvirkning og samtidig legge til rette for medvirkning som rettighet. Prosjektet ser derfor aktivitetskravet mer som en del av inngangsvilkårene, herunder en vurdering av uutnyttet arbeidsevne, og medvirkningsplikten som et krav om aktivitet som kan stilles på bakgrunn av den enkelte sykmeldtes behov. Prosjektgruppen har vurdert at det i tråd med ønsket om differensiert oppfølging og brukermidvirkning, er mest hensiktsmessig å se det lovfestede aktivitetskravet og medvirkningskravet under ett. Det

vil si at NAV vurderer at den behovsbaserte dialogen med den sykmeldte samlet sett oppfyller begge disse kravene, og derfor sendes ikke varsel om stans ved 8 uker. Hilsenen som går ut fra veileder skal invitere til et samarbeid, hvor NAV åpner opp for tillitsbasert dialog med personer som kan ha behov for bistand. Spørsmål om jobbforventninger og relasjon til arbeidsgiver stilles både som en del av seleksjonsprosessen, men også for å sette i gang en løsningsorientert tankeprosess hos den sykmeldte.

Figur 1: Første hilsen ut ved 8 uker

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.

Tidligere i prosjektet ble det tredje spørsmålet (forventet varighet) stilt som et oppfølgingsspørsmål i en egen melding. På bakgrunn av tilbakemeldinger fra sykmeldte om at det ble oppfattet som «masete», stilles alle spørsmålene nå i samme melding.

Introduksjonen i meldingen justeres noe dersom veilederen kjenner brukeren fra før. Hvis den sykmeldte er 65 år eller eldre, eller har en alvorlig diagnose, får de en tilpasset hilsen:

Figur 2: Egen melding til personer med alvorlig diagnose/65 år eller over

Jeg er din veileder i NAV. Har du behov for en samtale med oss, kan du kontakte oss ved å skrive en melding på siden din hos NAV: <https://www.nav.no/skriv-til-oss>, eller du kan ringe NAV kontaktsenter på telefon 55 55 33 33.

Personer med svangerskapsrelaterte plager og personer med 100 prosent uføretrygd som har under 50 prosent stilling får ikke noen hilsen.

Erfaringer fra involverte aktører viser at omtrent 40 prosent av dem som får spørsmålene fra NAV ved uke åtte, kartlegges nærmere. Enkelte informanter peker på at det fremdeles er for mange som kartlegges, og at det ligger et større potensial i å justere spørsmålene for å treffe bedre.

2. Prioritering

Basert på den sykmeldtes svar, vurderer NAV om det er behov for en grundigere kartlegging. Underveis i prosjektperioden har ytterligere grupper kommet til. De som får sitt oppfølgingsbehov kartlagt nærmere er følgende:

- Sykmeldte som rapporterer om lave eller usikre jobbforventninger.
- Sykmeldte som svarer at det er veldig sannsynlig med retur til arbeidsplassen og at relasjonen til arbeidsgiver er god, men hvor de selv tror fraværets lengde strekker seg utover 26 uker.
- Sykmeldte som svarer at det er stor sannsynlighet for retur til arbeidsplassen, men at relasjonen til arbeidsgiver er dårlig eller verken eller.
- Sykmeldte som ikke svarer på meldingen fra NAV og som er sykmeldt 30 prosent eller mer.
- Sykmeldte som svarer usikkert på fraværets lengde og som er sykmeldt 30 prosent eller mer.
- Sykmeldte som er usikre på fraværets lengde og der usikkerheten handler om annet enn utfall av behandling eller rehabilitering.
- Sykmeldte med usikre inngangsvilkår

I tillegg kontaktes personer som identifiseres med gjentakende fravær, uavhengig av svar på spørsmålene over. Disse får følgende melding:

Figur 3: Melding til sykmeldte med gjentakende sykefravær

Hei og takk for svaret ditt. Jeg vil gjerne ha en samtale med deg for å høre mer om situasjonen din, planene dine og om du trenger noe fra oss, for at du skal jobbe igjen.

Hvordan passer en samtale XX kl. XX?

Vi kan snakkes på NAV kontoret, i videomøte, på telefon, eller på arbeidsplassen din. Jeg ber om at du deler oppfølgingsplanen som du og arbeidsgiveren din har skrevet før møtet. Du finner oppfølgingsplanen på [nav.no/ditt sykefravær](http://nav.no/ditt_sykefravær). Denne planen kan du sende til NAV og lege/sykmelder.

Ser frem til å høre fra deg.

For personer som rapporterer om høye jobbforventninger gjør NAV en vurdering av behovet for kartlegging, basert på hvordan de vurderer forholdet til arbeidsgiver og lengden på sykefraværet. De som kartlegges får følgende melding:

Figur 4: Melding til sykmeldte som kartlegges

Hei og takk for svaret ditt. Jeg vil gjerne ha en samtale med deg for å høre mer om situasjonen din, planene dine og om du trenger noe fra oss, for at du skal jobbe igjen. Vi ser at du har hatt flere fravær og ønsker å høre med deg om det er noe vi kan gjøre for å unngå videre sykefravær.

Hvordan passer en samtale XX kl. XX?

Vi kan snakkes på NAV kontoret, i videomøte, på telefon, eller på arbeidsplassen din.

Jeg ber om at du deler oppfølgingsplanen som du og arbeidsgiveren din har skrevet før møtet. Du finner oppfølgingsplanen på [nav.no/ditt sykefravær](http://nav.no/ditt_sykefravær). Denne planen kan du sende til NAV og lege/sykmelder.

Ser frem til å høre fra deg.

Et viktig fokus i Morgendagens SYFO er å identifisere og prioritere sykmeldte som står overfor lengre løp i NAV, og overgang til andre ytelser. I det som var forgjengeren til Morgendagens SYFO, Differensiert oppfølging, skulle NAV kartlegge mange brukere tidlig, men etter hvert som involverte aktører gjorde seg opp erfaringer, ble det besluttet at de skulle bruke ressurser på å identifisere sykmeldte som har behov for tett oppfølging fra NAV for å komme tilbake i arbeid. Ifølge koordinatorene for Sykefraværsprogrammet ble dette fokuset tydeligere underveis i prosjektperioden. Det trekkes frem at tidlig og tett

oppfølging lenge har vært et sentralt fokus i NAV. Jo tidligere man går inn, desto større er gruppen av brukere som ikke har behov for slik målrettet innsats fra NAV. Et viktig trekk ved Morgendagens SYFO er derfor å sile ut de som ikke har behov for nærmere kartlegging og oppfølging fra NAV.

Personer som har en god relasjon til arbeidsgiveren, og som vurderer varigheten på sykefraværet til kortere enn 26 uker, kartlegges ikke. NAV vurderer at vedkommende vil klare å komme tilbake til arbeidsforholdet med medisinsk behandling og oppfølging fra arbeidsgiver. Personer som ikke får tidlig kartlegging fases ut som «ikke aktuell nå». De kan inkluderes på et senere tidspunkt dersom situasjonen endrer seg. Stoppunktene på 17, 26 og 39 uker, sammen med møtebehovstjenesten i Modia, fungerer som sikringspunkter.

Den sykmeldte får også oppfølging fra arbeidsgiver. Informantene er derfor tydelige på at NAV ikke skal overta arbeidsgivers ansvar i sykefraværsoppfølgingen. I tillegg kan NAV motta opplysninger via legeerklæring, oppfølgingsplan eller henvendelser fra andre aktører, som for eksempel NAV Arbeid og ytelser eller NAV Arbeidslivssenter, som tilsier at den sykmeldte burde kartlegges. Nedenfor er meldingen til de som ikke skal kartlegges:

Figur 5: Melding til sykmeldte som ikke skal kartlegges

Hei og takk for ditt svar. Du har god dialog med din arbeidsgiver og du skriver at du tror at du blir friskmeldt innen seks måneder. Vi vurderer at du ikke har behov for et samarbeid med oss for å klare å komme tilbake til ditt arbeidsforhold. Skulle situasjonen endre seg er det fint om du tar kontakt med oss.

3. Kartlegging og vurdering av jobbmuligheter

NAV-lovens § 14 a slår fast alle brukeres rett til å få vurdert sitt bistandsbehov.

Innsatsbehovet til den enkelte vurderes etter gjennomført kartleggingsamtale. NAV har definert brukeres innsatsbehov i fire nivå: Standardinnsats, situasjonsbestemt innsats, spesielt tilpasset innsats, og varig tilpasset innsats (Arbeids- og velferdsdirektoratet, 2010). På de to første nivåene antas det at bruker vil komme i arbeid ved hjelp av NAVs generelle tjenester, mens det på de to øverste nivåene åpnes for mer utstrakt virkemiddelbruk. I utgangspunktet var planen at veilederne skulle fatte oppfølgingsvedtak etter NAV-lovens § 14 a i de sakene hvor den sykmeldte trenger veiledning fra NAV.

Imidlertid er det blitt mer og mer tydelig underveis i programperioden at NAV-lovens § 14 a ikke passer for sykmeldte. Årsaken er at den sidestiller det å ha *nedsatt arbeidsevne* med å ha et *omfattende eller spesielt tilpasset innsatsbehov* fra NAV. Alle sykmeldte som fyller de medisinske vilkårene for sykepengen utover åtte til tolv uker har nedsatt arbeidsevne, men kun et fåtall av disse har behov for omfattende bistand fra NAV. NAV-loven § 14 a er derfor ikke et egnet verktøy for å prioritere NAVs ressurs- og virkemiddelbruk for sykmeldte. For sykmeldte som både har nedsatt arbeidsevne og et

omfattende bistandsbehov gir et oppfølgingsvedtak åpning for en bredere virkemiddelbruk, og er derfor relevant i disse sakene. Sykmeldte som har nedsatt arbeidsevne, men et standard eller situasjonsbestemt innsatsbehov får ikke systematisk et vedtak om dette, men bør få informasjon om NAVs vurdering gjennom dialog.

I intervjuene trekker veilederne frem at det er viktig å etablere en god samarbeidsrelasjon med den sykmeldte, som bygger på gjensidig tillit. Målet er både å kartlegge for å forstå situasjonen til den sykmeldte og eventuelt utfordre ved behov, for å skape refleksjoner og bevegelse i brukerens prosess. I kartleggingssamtalene identifiserer veilederne eventuelle hindre for arbeidsdeltakelse og utforsker brukerens egenrapporterte usikkerhet omkring jobbforventninger. Veileder undersøker også hvordan NAV best kan bidra inn i relasjonen til arbeidsgiver og vurderer behovet for en tidlig dialog med arbeidsgiver og dialogmøte.

Hensikten er at NAV-veileder skal bygge opp under den sykmeldtes mål ved hjelp av tillitsbasert samarbeid og treffsikre virkemidler. Prosjektgruppen ser det som sannsynlig at NAV må gjennomføre flere samtaler, både individuelt og med arbeidsgiver, før man setter et mål for samarbeidet.

Prosjektgruppen har identifisert en rekke temaer som kan bidra til å bedre forstå hvor den sykmeldte står i sin relasjon til arbeidsplassen, og i sin livs- og helsesituasjon. Disse temaene inkluderer blant annet jobbforventninger, jobbmobilitet, selvrapporert arbeidsevne (generell og spesifikk), vold i nære relasjoner og sosial kontroll, forsørgeransvar og økonomi. Det kan være aktuelt med flere samtaler, og noen sykmeldte vil også på dette tidspunktet kunne fases ut som «ikke aktuell nå» hvis brukeren blir vurdert til å ha standard innsatsbehov. Veilederne vurderer at for disse brukerne vil de lovbestemte stoppunktene i sykefraværsåret være tilstrekkelig oppfølging, i kombinasjon med oppfølging fra arbeidsgiver. Hvis situasjonen endrer seg, kan disse brukerne bli aktuelle for kartlegging på et senere tidspunkt.

4. Arbeidsrettet brukeropfølging

Basert på kartleggingssamtalen og i samarbeid med den sykmeldte settes det i gang aktiviteter som bygger opp under den enkeltes mål, forutsetninger, muligheter og innsatsbehov. Aktivitetene skal forbedre den sykmeldtes muligheter for arbeid.

De sykmeldte setter seg mål om å (1) komme tilbake til sitt nåværende arbeidsforhold, (2) skaffe arbeid eller (3) hel eller gradert uføretrygd. Målene kan endres og kombineres underveis i samarbeidet eller om situasjonen endrer seg.

NAV bidrar aktivt med løsningsforslag og evaluerer treffsikkerheten av ulike aktiviteter etter avtale. Hvis den sykmeldte ikke har mål om å beholde arbeid, oppfordrer veilederen den sykmeldte til å holde arbeidsgiver orientert om prosessen. Noen sykmeldte vil kunne klare seg med kortere bistand og aktiviteter fra NAV (situasjonsbestemt innsatsbehov).

Eksempler på korte aktiviteter kan være ekspertbistand, mentortiltak, oppfølging, avklaring, opplæringstiltak (unntatt høyere utdanning), arbeidsrettet rehabilitering, reisetilskudd eller friskmelding til arbeidsformidling. Veilederen orienterer da om andre aktører og hjelpeinstanser som kan være til hjelp, for eksempel HelseIArbeid, kommunale tjenester, bedriftshelsetjenesten, karrieresenter, eller NAV Hjelpemiddelsentral.

Sykmeldte som rapporterer at de har nedsatt arbeidsevne kan ha et mer omfattende behov der det er nødvendig med en tettere oppfølging over tid (spesielt tilpasset innsatsbehov). I så tilfelle er hele virkemiddelporteføljen og andre hjelpeinstanser tilgjengelig.

Sykmeldte med gradert varig tilpasset innsatsbehov og varig tilpasset innsatsbehov avklares i sykepengeåret. NAV vurderer her behovet for en tidlig dialog med arbeidsgiver og dialogmøte.

Sykmeldte som trives i sitt arbeid og har som mål å returnere vil allikevel ha forskjellige behov. Noen trenger koordinerte tjenester fra helsetjenesten og arbeidsplassen, mens andre trenger tilrettelegging på arbeidsplassen. En del har mål om å returnere så snart utredning eller behandling har ført til bedring av arbeidsevnen.

Personer som ikke kan returnere til arbeidet sitt, kan ha som målsetting å skaffe nytt arbeid. Den sykmeldte kan eksempelvis ha et gjentakende fravær hvor tilrettelegging ikke har ført til bærekraftige arbeidsplassløsninger. I noen tilfeller er det åpenbart at den sykmeldte ikke vil gjenvinne spesifikk arbeidsevne som kreves i nåværende arbeid. Noen kan ha et arbeidsinnhold som trigger symptomtrykk hvor arbeidsgiver ikke kan tilpasse arbeidet. Andre mistrives på jobb, eller mangler motivasjon og kollegastøtte.

For sykmeldte med mål om hel eller gradert uføretrygd, og som er ferdig behandlet uten bedring av generell arbeidsevne, vil NAV først vurdere behovet for avklaringstiltak. NAV bistår sykmeldte som kan være i noe arbeid med å finne gode arbeidsplassløsninger, enten i jobben de er sykmeldt fra eller hos ny arbeidsgiver.

3.1.5 Antatte brukereffekter

Når man i logikkmodeller beskriver brukereffektene av et tiltak, er det viktig å være klar over at det er *antatte* brukereffekter som beskrives. Tiltakene er ikke effektevaluert, men evaluert etter oppbygningen av sin interne logikk, inkludert effektene man kan anta at aktivitetene vil ha.

I Morgendagens SYFO er det en endring fra tidligere praksis med sykefraværsoppfølging, ved at den sykmeldte i større grad får medvirke i egen sak. Først skjer dette gjennom responsen på hilsenen som går ut ved 8 uker, hvor brukeren får rapportere egne vurderinger av sin situasjon og hvor lenge sykefraværet vil vare. Dette er en forskningsbasert tilnærming, omtalt i den vitenskapelige litteraturen som «Return to work

expectations» (Løvvik et al., 2014). Å involvere den sykmeldte på denne måten antas å skape en opplevelse av autonomi, forutsigbarhet og kontroll fordi den sykmeldte får mulighet til å reflektere omkring fremtidig situasjon og sin relasjon til arbeidsgiver, og sette mål for veien videre. Den sykmeldte får tilgang til aktivitetsplanen og setter sine mål inn i denne. Slik gis sykmeldte en reell mulighet til å være pådriver i egen prosess.

En annen antatt brukereffekt er at den sykmeldte vil erfare et lyttende NAV som åpner opp nye perspektiver og som ønsker å samarbeide, og som er tilgjengelig hvis behovene skulle endre seg. En ønsket brukereffekt er at den sykmeldte opplever NAV som en viktig samarbeidspartner heller enn et «system» man må forholde seg til. Gjennom den endrede oppfølgingspraksisen er målet at sykmeldte får riktig hjelp til riktig tid, slik at den sykmeldte når sine mål raskere.

NAV-veilederne i prosjektet opplever metoden som treffsikker, og deres klare inntrykk er at det er få brukere som predikerer feil. Registreringsløsningen viser også svært lovende resultater så langt i prosjektet: Mot slutten av utprøvsperioden hadde om lag 4 prosent av de som mente at de ville være tilbake på jobb innen 26 uker (16 av 376) predikert feil og hadde behov for kartlegging av sitt bostandsbehov fra NAV.² Omkring 7 prosent (24 av 376) predikerte feil, men hadde ikke behov for bistand fra NAV – de fulgte bare en plan som hadde tatt litt lengre tid enn de først trodde.

Treffprosenten er altså 96 eller 90 prosent, avhengig av hvilke kriterier man legger til grunn: Om man er mest opptatt av om NAV har unngått unødvendig ressursbruk, blir en treffprosent på 96 mest gyldig. En treffprosent på 90 gir på den annen side et riktigere bilde av sykmeldtes evne til å predikere riktig varighet. Det er viktig å nevne at flere kartlegges, til tross for at de selv predikerer å være tilbake i arbeid innen 26 uker. De kartlegges fordi de har en vanskelig relasjon til arbeidsgiver, gjentakende fravær eller fordi NAV er usikre på om de fyller vilkårene for å motta sykepenger. Disse er *ikke* inkludert i regnestykket som treffprosenten bygger på. For å oppnå en treffprosent på opp mot 90-96 prosent, er NAV altså avhengig av å gjøre ytterligere vurderinger. Det er med andre ord ikke tilstrekkelig å basere seg på brukers egen prediksjon av varigheten på sykefraværet.

² Tallmaterialet bygger på manuell registrering i en Excel-fil som de deltakende NAV-veilederne har felles tilgang til. Utprøvingen i prosjektet startet 1. september 2022 og tallene ble hentet ut i uke 18 (1.- 5. mai) 2023. På det tidspunktet hadde totalt 709 brukere vurdert selv at de vil komme tilbake til arbeid innen 26 uker. Det var imidlertid kun brukerne i prosjektporteføljen som hadde første sykmeldingsdag i uke 27-46 i 2022 som potensielt kunne passert 26 ukers sykmelding ved uttakstidspunktet. Ser man på hele perioden prosjektet har pågått, er det 53 prosent av dette tidsrommet som inneholder starttidspunkter som er langt nok tilbake i tid til at en sykmeldt ville fått mulighet til å passere 26 ukers sykmelding. Registreringene inneholder ikke nøyaktig informasjon om tidspunktet sykmeldingen startet for hvert individ. Derfor bygger regnestykket på en forenkling, der man legger til grunn at det kommer inn like mange sykmeldinger per måned. 53 prosent av tidsrommet vil da tilsvare 53 prosent av de 709 sykmeldte, dvs. 376.

3.1.6 Oppsummering i logikkmodell

Ledd i virningskjede	Beskrivelse
Problemforståelse	<ul style="list-style-type: none"> Måten NAV har prioritert ressursene innen sykefraværsoppfølging er ikke optimal for å forhindre lange og/eller gjentakende sykefravær. NAV bruker mye ressurser på å vurdere aktivitetskravet for personer som klarer å komme tilbake i jobb uten oppfølging fra NAV. Avklaringer kommer for sent til at sykmeldte og arbeidsgivere får tilbud om relevant bistand fra NAV i en fase der de kan nyttiggjøre seg av den. Sykmeldte kan oppleve seg mistrodd av NAV og oppleve at deres stemme i liten grad blir hørt. Fokus har i for stor grad vært på å få den sykmeldte raskest mulig tilbake i jobb framfor å finne bærekraftige løsninger som sikrer varig og stabil arbeidsmarkedstilknytning.
Målgruppe	Målgruppen er personer med behov for bistand fra NAV som har gjentakende fravær, lav jobbmobilitet og står i fare for et lengre sykefravær.
Ressurser	Prosjektmidler er tilgjengelig for arrangementer og materiell, men prosjektet er ellers finansiert av omprioriterte ressurser fra de deltakende NAV-kontorene. Prosjektleder er imidlertid frikjøpt i 50 prosent stilling.
Aktiviteter	<p>Brukerreisen i prosjektet er delt inn i fire steg:</p> <ol style="list-style-type: none"> Melding til sykmeldt Prioritering Kartlegging og vurdering av jobbmuligheter Arbeidsrettet oppfølging
Antatte brukereffekter	<ul style="list-style-type: none"> Den sykmeldte får i større grad medvirke i egen sak Den sykmeldte opplever autonomi, forutsigbarhet og kontroll Den sykmeldte får tilgang til aktivitetsplanen og setter mål for veien videre i aktivitetsplanen Den sykmeldte når sine mål raskere Den sykmeldte får tilpasset veiledning og hjelp for å nå sine mål Den sykmeldte opplever NAV som en viktig samarbeidspartner Den sykmeldte får riktig hjelp til riktig tid
Overordnede mål	<ul style="list-style-type: none"> IA-avtalens ambisjon om 10 prosent reduksjon i sykefravær, samt reduksjon i frafall fra arbeidslivet. Modernisering av NAVs sykefraværsoppfølging.

3.2 Samarbeid med fastlegene

I prosjektet «Samarbeid med fastlegene» er målet bedre samhandling og nye samarbeidsmodeller mellom NAV og fastlegene. NAV-kontor og fastleger i Bærum og Lier deltar i prosjektet. I februar 2020 ble det gjennomført spørreundersøkelser blant både fastleger og veiledere i Lier og Bærum for å kartlegge ulike aspekter ved samhandlingen rundt sykmeldte som tilgjengelighet, forespørsler, svar på henvendelser, kjennskap til arbeidsrettede tiltak og til hverandres roller og arbeidshverdag. Spørreundersøkelsene inneholdt også åpne spørsmål hvor fastleger og veiledere fikk mulighet til å beskrive områder ved samhandlingen hvor det ligger et forbedringspotensial.

Det ble også gjennomført workshops med veilederne, som gjorde at prosjektgruppen fikk informasjon og innspill på tiltak som skulle gjennomføres i prosjektperioden. Veilederne fikk dermed mulighet til å gi tilbakemeldinger på resultatene fra spørreundersøkelsene. Dette var viktig med tanke på både informasjonsdeling og medvirkning inn i prosjektet. Prosjektgruppen trekker særlig fram workshops hvor fastleger har deltatt aktivt som verdifullt, hvor de også ga sine tilbakemeldinger knyttet til samhandling på området.

En spørreundersøkelse til veilederne ble ferdigstilt våren 2023, og en spørreundersøkelse til fastlegene er planlagt gjennomført i løpet av våren 2023.

3.2.1 Problemforståelse

Behovet for forbedret samarbeid mellom NAV og fastlegene springer ut fra erfaringer med uklare ansvarsforhold og manglende koordinering mellom de to partene, inkludert kommunikasjonen med bruker. I intervju med styringsgruppen pekes det på at en mer samtidig og parallell intervensjon fra NAV og helsetjenesten bedre kan hjelpe sykmeldte tilbake til arbeidslivet. Manglende samarbeid mellom NAV og fastleger gjør samtidig at sykmeldte ikke får rask nok avklaring eller nok treffsikre tiltak. Dette antar man vil bedres gjennom å skape tettere dialog mellom NAV og fastlege, og mellom NAV og bruker.

I prosjektet jobber prosjektgruppen langs to spor: utvikling av *samarbeidsmodell* og *arenaer*. De to sporene er parallelle og fyller hver sin komplementære funksjon for å oppnå målet om bedre samhandling mellom NAV og fastleger. *Samarbeidsmodellen* rammer inn en måte å følge opp sykmeldte på som forutsetter tettere samarbeid med fastleger over tid, og *arenaer* er digitale eller fysiske møteplasser mellom leger og NAV-medarbeidere som har til hensikt å øke forståelsen og kunnskapen om hverandres måte å jobbe på. Etableringen av arenaene er basert på spørreundersøkelsen blant veiledere og fastleger som ble gjennomført tidlig i prosjektperioden. Den viste blant annet at veilederne ønsket at fastlegene fikk god informasjon om NAV, spesifikt om lovverk,

rolleforståelse og hverdagen til en veileder i NAV. Samarbeidsmodellen på sin side er et metodisk verktøy som bidrar til tidligere og tettere oppfølging av brukere som trenger det.

De to sporene i prosjektet «Samarbeid med fastlegene» opererer med ulike målgrupper og aktiviteter, men bygger opp under hverandres overordnede mål. Mens samarbeidsmodellen er et spisset tiltak som forbedrer praksis hos den enkelte NAV-veileder, kan arenaene forstås som et bredt tiltak for å forbedre klimaet for samhandling mellom aktørene.

3.2.2 Målgruppe

Målgruppen for *samarbeidsmodellen* er personer med gjentakende og/eller hyppig sykefravær, personer med helseutfordringer eller andre utfordringer som tilsier at de ikke kan fortsette med nåværende arbeid, og unge voksne under 30 år.

Målgruppen for *arenaer* er fastleger og NAV-medarbeidere. I prosjektet er det etablert arenaer for felles læring og dialog knyttet til sykefraværsoppfølging. Dette underbygges av behovet for mer kunnskap om hvordan NAV og fastlegene kan samarbeide koordinert og effektivt.

3.2.3 Ressurser

Det er satt av noe midler til prosjektet, men prosjektet muliggjøres først og fremst ved at hvert kontor prioriterer sine ressurser på en slik måte at veilederne kan delta i prosjektet.

3.2.4 Aktiviteter

De to hovedaktivitetene opererer på to ulike nivåer: Samarbeidsmodellen initieres av NAV-veiledere eller fastlegene, og arenaene initieres av prosjektgruppen.

Samarbeidsmodell

Samarbeidsmodellen gir føringer for hvordan veiledere skal identifisere brukere som kan ha nytte av at NAV og fastlege samarbeider tettere, at brukeren skal kontaktes så tidlig som mulig, og hva kontakten skal inneholde.

Samarbeidsmodellen legger til grunn at brukere bør kontaktes så tidlig som mulig i sykefraværet. I prosjektperioden ble det utarbeidet lister ved 5 uker for å ha oppfølging på et tidlig tidspunkt. Prosjektgruppen gikk senere bort fra dette grunnet behovet for tett samarbeid som kan vise seg i hele sykefraværsløpet. Det har derfor vært nødvendig å ikke knytte stoppunkt mot denne oppfølgingen. God kompetanse på kartlegging, identifisering og vurdering av hva slags behov den sykmeldte har, er svært viktig. Dersom det skal avdekkes behov for tett samarbeid med lege, er det viktig at en individuell kartlegging i saken vektlegges.

Identifisering og kartlegging av brukere

NAV-veilederne påpeker at behov for samarbeid med lege i sykefraværsoppfølgingen bør identifiseres tidlig. Dette gjelder saker knyttet til gjentakende sykefravær og sykmeldte hvor det i dokumentasjonen går klart frem at det er behov for oppfølging. Dette kan være på bakgrunn av hva den sykmeldte selv oppgir, hva som er dokumentert fra arbeidsgiver eller fra behandler, hva som foreligger av historikk og annen individuell vurdering etter kartlegging av den sykmeldte.

En viktig nøkkel til identifisering av saker hvor det er behov for et tettere samarbeid mellom NAV og fastlege, er kartleggingen av brukere. For saker som kan være aktuelle, gjøres det først en kartlegging av oppfølgingsbehov slik at den sykmeldte får anledning og ansvar knyttet til sin egen funksjonsvurdering og muligheter til arbeid. Brukers stemme er viktig blant annet for å få frem hvilke mål vedkommende har, jobbåp eller jobbforventninger og hvorvidt bruker har tro på å komme tilbake til sin nåværende jobb. Dette muliggjør også samhandling med arbeidsgiver dersom det avdekkes behov på arbeidsplassen.

Som del av kartleggingen ser NAV på brukers tilknytning til arbeid og tiltakshistorikken, for eksempel knyttet til dialogen NAV har hatt med bruker tidligere, og informasjon som fremgår av sykmeldingen. Noen veiledere trekker frem at enkelte av sakene de har fulgt opp i modellen er på initiativ fra fastlegen. Veilederne er opptatt av at det er svært viktig å følge opp informasjonen som gis når fastlegene kontakter NAV i enkeltsaker, fordi det kan bidra til en tidligere kartlegging av brukerne med oppfølgingsbehov, og reduksjon av sykefraværet.

I intervju med prosjektgruppen trekker informantene frem eksempler på sentrale kjennetegn ved saker som kan være aktuelle for samarbeidsmodellen. Dette kan være tilfeller hvor opplysninger i saken gjør at NAV-veileder vurderer at det er lav sannsynlighet for at den sykmeldte kan returnere til sin nåværende stilling. I slike saker kan et samarbeid med fastlege trygge NAV-veileder på at jobbskifte er en hensiktsmessig løsning for den sykmeldte. Informantene påpeker at det å inngå samarbeid med brukeren om jobbskifte kan oppleves som et stort ansvar for NAV-veilederen. På den annen side er det i slike saker viktig at også den sykmeldte blir trygg på hva som skal til for å få til et jobbskifte. Her kan fastlegen spille en viktig rolle i møte med bruker. Informanter representert ved NAV er tydelige på at brukerne ofte støtter seg til vurderinger fra fastlegen. Det er derfor viktig at fastlegen tør å være tydelig i møte med brukerne, for eksempel ved å forklare at jobbskifte er nødvendig for å komme tilbake i arbeid.

Andre kjennetegn ved saker som kan være aktuelle for samarbeidsmodellen er der hvor det er konflikt på arbeidsplassen, saker hvor bruker har hyppige jobbskifter eller korte arbeidsforhold som har resultert i sykmeldinger samt saker hvor fastlege og/eller NAV-veileder har mistanke om at sammensatte utfordringer kan forklare sykefraværet.

Spørreundersøkelsen til NAV-veilederne gjennomført våren 2023 viser imidlertid at det er variasjon knyttet til i hvilke saker samarbeid med fastlegene vurderes som nyttig.

Innhenting av samtykke fra bruker

NAV-veileder innhenter samtykke fra bruker til å inngå i tettere dialog med legen der det er nødvendig. Det innhentes her samtykke til at NAV-veileder og fastlege kan utveksle informasjon. Vurdering av ekstra oppfølgingsbehov skal resultere i et 14 a-vedtak om behov for arbeidsrettet oppfølging, tiltak og hjelpemidler. Fra dette tidspunktet gjøres oppfølgingen via verktøyet Modia. Modia muliggjør toveiskommunikasjon og anses som egnet for å øke brukermedvirkning i oppfølgingen. Det lages aktivitetsplan i Modia basert på brukermedvirkning og dokumentasjon.

Fastlegene får informasjon om den sykmeldtes sak når brukeren har samtykket til dette, dersom veileder vurderer at det er behov for gjensidig utveksling av informasjon, når det er behov for ytterligere funksjonsvurdering og når ulike tiltaksalternativer skal vurderes opp mot helsetilstand. Taushetsplikt og personvern er imidlertid en utfordring når det gjelder samarbeid generelt, både internt i NAV og med eksterne aktører, og særlig i samarbeidet mellom NAV og helse. Ifølge koordinator for Sykefraværsprogrammet har problemstillingen vært tatt opp med jurist på regionskontoret. Deretter ble det besluttet at innhenting av samtykke fra bruker er nødvendig for å kunne samarbeide med fastlegene selv om et samtykke heller ikke er uproblematisk når det er NAV som ber om det. Videre trekkes det frem at dagens rammer for samarbeid mellom NAV og helse gir få gode alternativer for å løse utfordringene med taushetsplikt og samtykke.

I intervjuer med prosjektgruppen trekkes det frem at samtykke til dialog mellom NAV og fastlege gir en trygghet for veiledere som tidligere har vært usikre på hvor langt de kan strekke seg når det gjelder å dele informasjon. Det er tydelig at innhenting av samtykke og økt kompetanse vedrørende personvern gjør dialogen mellom NAV og fastleger enklere. Samtidig påpeker enkelte at noen veiledere begrenser seg i litt for stor grad i informasjonsdelingen. Fremdeles er det behov for bedre forståelse både hos NAV og fastlegene om hverandres roller og hvordan de kan jobbe sammen i oppfølgingen av sykmeldte. Fra fastlegenes ståsted trekkes det frem som særlig positivt at legene får mer informasjon om hva NAV har vurdert, hvilke tiltak NAV vil igangsette, og hvilken dialog NAV har hatt med arbeidsgiver.

Samarbeid med fastlege og eventuelt arbeidsgiver

Informantene forteller at merverdien i prosjektet i stor grad ligger i samarbeidet mellom veileder og lege, hvor de to rollene får utfylle hverandre. Et eksempel er kunnskap om arbeidsplassen, hvor NAV-veileder ofte har bedre oversikt enn lege. Denne oversikten er et godt utgangspunkt for at NAV-veileder sammen med lege kan diskutere arbeids- og tilretteleggingsmuligheter for den sykmeldte. Samhandling med fastlegene dokumenteres i referat eller dialogmeldinger.

Samarbeidsmodellen involverer alle aktører i samarbeidet, herunder sykmeldte, NAV, fastlege og arbeidsgiver. Arbeidsgiver har en sentral rolle i sykefraværsoppfølgingen i tilfellene hvor den sykmeldte har som mål å komme tilbake til arbeidsplassen. Det må vurderes hva slags tilrettelegging som er prøvd ut på arbeidsplassen før man setter i gang nye tiltak. Samtidig pekes det på at ikke alle sykmeldte ønsker at NAV tar kontakt med arbeidsgiver, og noen ønsker ikke å ha dialog med arbeidsgiver i sykefraværsforløpet. I slike tilfeller trekkes fastlegens rolle i dialogen mot arbeidsgiver frem som spesielt viktig fordi fastlege kan gi innspill til tilretteleggingsmuligheter, eller forklare hvorfor enkelte tiltak ikke bør gjennomføres.

Informantene forteller at det finnes tilfeller hvor arbeidsgiver ikke er motivert til å få den sykmeldte tilbake i jobb, for eksempel i saker med hyppig gjentakende sykefravær. Sykefraværet skaper en usikkerhet hos arbeidsgivere, som kan medføre at arbeidsgivere ikke legger inn ekstra innsats for å få den sykmeldte tilbake i jobb, for eksempel gjennom tilrettelegging, gradert sykmelding eller annet. Her kan regelverket være til hjelp for NAV for å sette den sykmeldte og arbeidsgiver i dialog, for eksempel gjennom arbeidstaker og arbeidsgivers medvirkningsplikt.

Arenaer

Den andre hovedaktiviteten i prosjektet er *arenaer* som skal legge til rette for samhandling gjennom aktiviteter som digitale møter, digitale nyhetsbrev fra NAV til legene, og hospitering (leger hos NAV).

Digitale nyhetsbrev

Det er sendt ut digitale nyhetsbrev fra NAV til fastleger. I etterkant av utsendelsene har NAV fått tilbakemelding i både individuelle saker hvor fastlegene ønsker å koble på NAV, og av fastlegekontor som ønsker at NAV kommer på besøk til fastlegekontorene. Funnene viser at NAV-veiledere opplever at fastleger tar hyppigere kontakt i saker hvor det er behov for samarbeid, men det er fremdeles få henvendelser. Prosjektgruppen vurderer likevel at digitale nyhetsbrev kan skape bedre samarbeid mellom NAV-kontor og fastleger.³

Digitale møter

Det er gjennomført to digitale møter mellom NAV og fastlegene i de deltakende kommunene, men her møtte det få fastleger. Alle fastleger i Lier og Bærum var invitert, noe som utgjør om lag 120 leger. Under 10% av disse deltok. De fremmøtte legene deltok aktivt med spørsmål og innspill, noe som opplevdes positivt av tilstedeværende. Det er imidlertid ikke en takst legene kan bruke for slike digitale møter, ettersom det her ikke er samarbeidsmøter med NAV om behandlingsopplegg for enkeltpasienter. Dermed blir

³ Resultater fra spørreundersøkelsene til NAV-veiledere og fastleger våren 2023 inngår ikke i datagrunnlaget.

deltakelse en utgift for fastlegene. Det er sannsynlig at deltakelsen blant legene hadde økt om det var en takst de kunne benytte. Da ville forumet fungert mer etter hensikten, med informasjonsutveksling og diskusjon.

Planlagte aktiviteter

To aktiviteter ble planlagt i starten av prosjektperioden, men ble ikke gjennomført: Informasjonsvideoer fra NAV til fastleger, og tilbud til fastleger om å hospitere i NAV. Det planlagte innholdet og årsaken til at det ikke ble gjennomført redegjøres kort for i det følgende.

Digitale informasjonsvideoer skulle ivareta behovet for kort, konsis og korrekt informasjon fra NAV til fastlegene, som de ville ha nytte av i sitt arbeid. Her skulle også endringer fra NAV som var relevante for legene kommuniseres. Dette ble ikke gjort fordi det var for ressurskrevende å produsere. Representanter fra NAV og fastlegene påpeker imidlertid behovet for gode informasjonsvideoer som er lett tilgjengelig for fastlegene. Bruken av informasjonsvideoer kan inngå i en videreutvikling av prosjektet. Prosjektleder påpeker i intervju at produksjon av digitale informasjonsvideoer er ment for ekstern bruk. Det er derfor ønskelig med en profesjonalisering av innholdet og produksjonen slik at det oppnår bedre effekt i henhold til NAVs faglige endringer, mål og strategi. Målgruppen for innholdets produksjon bør kartlegges av aktører som har kompetanse på markedsføring og kommunikasjon innen medieproduksjon. Dette bør samordnes med en overordnet strategi.

Prosjektet hadde også planer om å tilby hospitering hos NAV for fastleger, men dette har ikke blitt gjennomført. Det skyldes hovedsakelig restriksjoner knyttet til GDPR. På grunn av pandemien ble utviklingen satt på vent. Ifølge prosjektleder har GDPR imidlertid ført til at det ikke har blitt iverksatt hospitering i prosjektperioden.

3.2.5 Antatte brukereffekter

Det er flere målgrupper i prosjektet, og de antatte brukereffektene beskrives per målgruppe. Aktiviteter som gjennomføres i samarbeidsprosjektet antas å virke på sykmeldte i form av økt kunnskap, og endring av bevissthet, holdninger og/eller handlinger. På bakgrunn av erfaringene med prosjektet, trekker intervjudeltakerne frem flere eksempler som kan antyde positive brukereffekter.

Gjennom tidlig og tett oppfølging er en antatt brukereffekt at de *sykmeldte* får mer treffsikre tiltak, som vil kunne føre til en opplevelse av et mer samkjørt tjenesteapparat som er fokusert på muligheter og løsninger. Sakene blir også bedre opplyst gjennom tett samarbeid mellom involverte aktører, for eksempel den sykmeldte, NAV, fastlege og arbeidsgiver.

En tredje antatt brukereffekt handler om at sykmeldte opplever å medvirke til løsningsbildet rundt egen situasjon. Dette innebærer samtidig en form for myndiggjøring, hvor sykmeldte selv må ta grep for å forbedre egen situasjon. Gjennom samarbeid med NAV og fastlege, blir sykmeldte tryggere på at grep og tiltak som iverksettes er riktig og viktig.

Målbare indikatorer på mulige indirekte brukereffekter er økt andel av tidligere 14 a-vedtak, økning i bruk av arbeidsrettede tiltak, dokumentasjon på godt samarbeid med fastlegene, økning i aktiviteter registrert i Modia og dokumentasjon av tettere oppfølging. I tillegg er en indirekte brukereffekt knyttet til at arbeidsgivere vil kunne gjøre bedre tilrettelegging på arbeidsplassen, kortere sykmeldingsperioder og økt bruk av gradert sykmelding.

På lengre sikt antas det å være en reduksjon i lengre løp, slik som reduksjon av antall overganger fra sykepengen til arbeidsavklaringspenger, kortere løp på arbeidsavklaringspenger og reduksjon av overgang til uføretrygd.

3.2.6 Oppsummering i logikkmodell

Ledd i virkningskjede	Beskrivelse
Problemforståelse	Uklare ansvarsforhold og manglende koordinering mellom NAV og behandler, og mellom NAV og bruker.
Målgruppe	Samarbeidsmodell: <ul style="list-style-type: none"> Personer med gjentakende og/eller hyppig sykefravær Personer med helseutfordringer eller andre utfordringer som tilsier at de ikke kan fortsette med nåværende arbeid Ungdom over 30 år Arenaer: <ul style="list-style-type: none"> Fastleger NAV-medarbeidere
Ressurser	Noe prosjektmidler er tilgjengelig for arrangementer og materiell, ellers finansieres prosjektet av omprioriterte ressurser fra de deltakende NAV-kontorene.
Aktiviteter	Samarbeidsmodell: <ul style="list-style-type: none"> NAV-veiledere identifiserer og kartlegger brukere i målgruppen NAV-veiledere innhenter samtykke fra bruker til å inngå i tettere dialog med legen der det er nødvendig NAV-veileder initierer samarbeid med lege og eventuelt arbeidsgiver Arenaer: <ul style="list-style-type: none"> Digitale nyhetsbrev Digitale møter Informasjonsvideoer

	<ul style="list-style-type: none"> • Hospitering
Antatte brukereffekter	<ul style="list-style-type: none"> • Mer treffsikre tiltak • Eierskap til egen prosess • Bedre tilrettelegging på nåværende arbeidsplass • Kortere sykmeldinger • Mer bruk av graderte sykmeldinger • Bruker opplever et samkjørt tjenesteapparat • Målbare, indirekte mål på brukereffekter inkluderer økning i 14a-vedtak, økning i arbeidsrettede tiltak, dokumentasjon på godt samarbeid med fastlegene, økning i aktiviteter registrert i Modia, og dokumentasjon av tettere oppfølging.
Overordnede mål	<ul style="list-style-type: none"> • IA-avtalens ambisjon om 10 prosent reduksjon i sykefravær, samt reduksjon i frafall fra arbeidslivet. • Modernisering av NAVs sykefraværsoppfølging.

3.3 SE i SYFO

I prosjektet SE i SYFO benytter utvalgte veiledere ved NAV-kontorene i Øvre Eiker og Hallingdal metodikken Supported Employment (SE). I sin opprinnelige form brukes metodikken for å formidle jobbsøkere uten jobb inn i det ordinære arbeidslivet gjennom fem steg. De tre første stegene handler om innledende kontakt og kartlegging av bruker og potensielle arbeidsgivere, mens de to siste stegene handler om langvarig kontakt og støtte for både arbeidstaker og arbeidsgiver. Ved prosjektstart var planen å kun implementere de to siste stegene fra SE-metodikken i sykefraværsoppfølgingen, men etter noe tid vurderte man det slik at det var hensiktsmessig å ta i bruk elementer fra hele bredden av SE-metodikken.

Logikkmodellen for SE i SYFO har blitt testet ut mellom september 2022 og januar 2023, og det har vært foretatt justeringer underveis slik at modellen beskriver en arbeidsmåte som er praktisk gjennomførbar, og som oppfyller hensikten med prosjektet.

3.3.1 Problemforståelse

Problemforståelsen er knyttet til observasjoner blant veiledere i NAV av at for mange sykmeldte har et ustabil forhold til arbeidsplassen sin, og at vanlig sykefraværsoppfølging i for liten grad gjøres på arbeidsplassen. Man antar at tilnærmingen som brukes i metoden Supported Employment (SE) kan forbedre disse to forholdene. Det er imidlertid ikke vanlig å bruke metoden i sykefraværsoppfølging, og det krever en fortolkning av prinsippene og verdiene inn i konteksten som sykefraværsoppfølging utgjør.

Hva betyr SEs fem steg i sykefraværsoppfølgingen?

Supported Employment baserer seg på en rekke verdier som handler om individrettet tilnærming, fleksibilitet, verdighet, konfidensialitet (informasjonsstyring), brukermedvirkning og selvbestemmelse. Tabellen under viser de opprinnelige stegene i SE (venstre kolonne) og stegene operasjonalisert inn i sykefraværsoppfølging (høyre kolonne).

Opprinnelig SE	SE i SYFO
Innledende kontakt og samarbeidsavtale	Oppstart/kontakt
Yrkeskartlegging og karrierekartlegging	Samarbeidsavtale
Finne en passende jobb (jobbmatch)	Grenser for deling av informasjon
Samarbeid med arbeidsgiver (utvikle og vedlikeholde jobber)	Arbeidsprofil
Opplæring og trening på/utenom arbeidsplassen	Oppfølging for jobbnærvær

Fortolkningen av SE-stegene inn i SYFO-sammenheng ser umiddelbart ikke ut til å ligge så tett på de opprinnelige stegene, men inneholder allikevel sentrale SE-elementer som inngår i de mer utfyllende beskrivelsene av SE-stegene. SE i SYFO ligger innholdsmessig derfor tett på de opprinnelige prinsippene, men struktureringen og vektleggingen av elementene er annerledes. Praktiseringen av stegene i SE i SYFO redegjøres nærmere for i avsnittet «Aktiviteter».

Steg 1 handler om å plukke ut potensielle kandidater til å motta SE-oppfølgingen, og kontakte dem med tilbud om å motta denne typen oppfølging. Sykmeldt får vite bakgrunnen for henvendelsen (gjentakende sykefravær), og hva som er hensikten med denne måten å jobbe på.

Steg 2 går ut på å etablere en formell samarbeidsrelasjon, hvor man avklarer forventninger om hva SE-oppfølgingen innebærer. Det gjøres avklaringer knyttet til oppgavefordeling, roller og neste oppfølgingspunkt, og man setter i gang arbeidet med en aktivitetsplan. I løpet av dette steget vil det for noen være naturlig å gjøre et oppfølgingsvedtak (§14a). Den sykmeldte skal få løpende informasjon om kommende steg i oppfølgingen. Oppfølgingen skal basere seg på det man sammen har blitt enige om i møtene. Samtaler blir referatført, og bruker læres opp i å bruke den digitale aktivitetsplanen.

Steg 3 handler om hvilke grenser som bruker setter for informasjonsdeling om sin helsesituasjon. Hensikten er at bruker går gjennom en refleksjonsprosess for hva slags informasjon som skal deles, til hvem og på hvilket tidspunkt. Dette øker eierskapet til

egen situasjon, og gir muligheten til å ta gjennomtenkte valg om hvem som skal vite hva, før man sitter i møter med arbeidsgiver og/eller lege og NAV.

Steg 4 går ut på å etablere en arbeidsprofil. Hensikten er å kartlegge brukers ønsker, ressurser og mål, hens kompetanse og erfaring, samt jobbmobilitet og bistandsbehov. Profilen gir veileder og sykmeldt et felles bilde av målsetninger og forutsetninger for å nå disse. Hvis det ikke er gjort oppfølgingsvedtak (§14a) allerede kan det gjøres i dette steget.

Steg 5 handler om å gi fortsatt oppfølging til arbeidsgiver og arbeidstaker for å sikre økt jobbnærvær etter tilbakeføring til arbeidsplassen. Dette gjøres gjennom møte med arbeidsgiver, og gjennomføring av jobbanalyse og jobbmatch. Jobbanalyse beskriver sentrale aspekter ved jobben, slik som type oppgaver, produktivitetskrav, stillingsprosent, tilretteleggingsmuligheter, kjennetegn ved jobben, arbeidsmiljø, og eventuelt involvering fra NAV Arbeidslivssenter, NAV Hjelpemiddelsentral og/eller fastlege. Vurdering av jobbmatch er relatert til jobbanalysen, men ser nærmere på hvorvidt arbeidstakers forutsetninger og muligheter samsvarer med arbeidsgivers behov og kjennetegn ved stillingen. Sammen med arbeidsgiver og arbeidstaker vurderer man tiltak som kan øke sannsynligheten for økt jobbnærvær for den sykmeldte. Det kan også gjøres en funksjonsvurdering i dette steget.

3.3.2 Målgruppe

Målgruppen for prosjektet er personer med hyppige og gjentakende sykefravær, som er 100% sykmeldt. I tillegg skal personer i målgruppen i utgangspunktet ha som målsetting å komme tilbake til sin nåværende arbeidsplass. I noen tilfeller avdekker NAV underveis i oppfølgingen at det ikke er aktuelt for bruker med retur til nåværende arbeid, men at det snarere dreier seg om jobbytte. I slike tilfeller fortsetter NAV oppfølgingen, men da med fokus på jobbytte.

I løpet av prosjektperioden har prosjektgruppen hatt utfordringer med å finne saker. Tilbakemeldinger fra noen arbeidsgivere er at mange av de som er gjentakende og hyppig sykmeldt ofte er tilbake på jobb før det har gått 8 uker. Da blir de ikke fanget opp av NAV. Tanken har vært at alle som får denne oppfølgingen skal ha en aktivitetsplan, ikke nødvendigvis 14a-vedtak.

3.3.3 Ressurser

Det er tildelt noen driftsmidler til prosjektet, men prosjektet muliggjøres først og fremst ved at de involverte kontorene prioriterer sine ressurser på en slik måte at veilederne kan delta i prosjektet.

Det har gjennom perioden vært flere utskiftninger i prosjektgruppen og veiledere. Innledningsvis var det to NAV-kontor som deltok, NAV Øvre Eiker og NAV Hallingdal. Sistnevnte hadde ansatte som holdt til på flere lokasjoner, og trakk seg ut av prosjektet i oppstartsfasen. Etter dette tok prosjektleder kontakt med flere NAV-kontor og spurte om det var ansatte med SE-kompetanse som ønsket å delta i prosjektet. Det var fire veiledere fra tre NAV-kontor som meldte sin interesse, og som deltok på en felles workshop. Kort tid etter trakk de to veilederne fra samme kontor seg. Én veileder fra NAV Asker og én veileder fra NAV Drammen ble med videre ut prosjektperioden. I tillegg fikk prosjektet inn én ny person fra NAV Arbeidslivssenter med SE-kompetanse. I intervjuene trekkes det frem at antall veiledere har vært lavt gjennom perioden, og at dette har gjort prosjektet sårbart for utskiftninger og sykefravær.

Datamaterialet viser at det gjennom prosjektperioden har vært krevende for veilederne å få nok tid til å prioritere prosjektet, som følge av at de ikke har fått fristilt tid til dette. De involverte NAV-ansatte har hatt fulle porteføljer i ordinær drift i tillegg til prosjektet.

3.3.1 Aktiviteter

Identifisere personer i målgruppen

Identifisering av brukere til prosjektet skjer på ulike måter. Ofte identifiseres brukere ved åtte uker, hvor NAV gjerne ser på sykefraværshistorikk. På dette tidspunktet skal det også foreligge en oppfølgingsplan fra arbeidsgiver, som blant annet inneholder en vurdering av den ansattes arbeidsoppgaver og mulighet til å utføre dem. Dersom bruker ønsker ekstra støtte i sykefraværsoppfølgingen velger NAV å følge tettere opp. Noen vurderinger gjøres først etter kontakt med den sykmeldte og arbeidsgiver. Det hender også at brukere selv forteller at de har behov for mer bistand, som fører til at de vurderes for prosjektet.

Et utgangspunkt for prosjektet var at NAV skulle fange opp brukere med hyppig og gjentakende sykefravær, men det viste seg å være noe krevende å identifisere sakene i fagsystemene. Det begrunnes med at disse personene sjelden er sykmeldt på åtteukers-tidspunktet. Ofte er de tilbake i arbeid før NAV får mulighet til å fange de opp gjennom modellen. Dersom veilederne blir oppmerksomme på brukere som har hyppig og/eller gjentakende sykefravær, blir de gjerne kontaktet av veiledere før det har gått åtte uker for å sikre at prosjektet treffer personer som er i målgruppen for oppfølgingsmetodikken.

Kartlegging av bruker ved åtte uker

Kartlegging er en sentral aktivitet i prosjektet. NAV ønsker å komme inn ved åtte ukers sykmelding for å kunne gjøre en kartlegging på et tidlig tidspunkt av den sykmeldte og arbeidsgiveren. Den tidlige kartleggingen gir en bedre forståelse av den sykmeldtes behov og arbeidsgivers tilretteleggingsmuligheter. Det er ønskelig at kartleggingen holder jevnt høy kvalitet, og det ble nevnt i intervjuer at denne med fordel kunne standardiseres gjennom et felles skjema.

NAV tar kontakt med brukere som kan være aktuelle for oppfølging i modellen per telefon. I samtalen kan det imidlertid komme frem informasjon som fører til at bruker ikke blir prioritert for videre oppfølging, for eksempel dersom vedkommende venter på behandling eller operasjon og skal tilbake i sin nåværende stilling ved friskmelding. I intervjuene trekkes det også frem eksempler på saker hvor den sykmeldte og arbeidsgiver ikke har blitt enige om tilrettelegging. I slike tilfeller undersøker NAV-veilederne årsakene til dette. Prosjektledelsen trekker frem at veilederne har vært kreative i sakene de har jobbet med.

En utfordring i prosjektet er at sykmeldte ikke nødvendigvis ønsker tett oppfølging fra NAV og/eller oppfølging på arbeidsplassen. I slike tilfeller får brukerne i utgangspunktet ikke tett oppfølging gjennom modellen. Samtidig trekkes det frem at dette er utfordrende for NAV-veilederne fordi NAV har vurdert at den sykmeldte har behov for bistand for å komme i arbeid (jf. NAV-loven § 14a). Her ser det imidlertid ut til å ha utviklet seg noe ulik praksis mellom veilederne. Det er opp til hver enkelt veileder, kapasitet både hos NAV-veileder og NAV-kontor samt kompetanse når det kommer til hvordan man følger opp sykmeldte med behov for tettere arbeidsrettet oppfølging. På dette området etterlyser enkelte tydeligere rutiner. I noen av sakene NAV har plukket ut i prosjektet ble sykmeldte også friskmeldt i løpet av perioden.

Bygge relasjon til bruker og arbeidsgiver

En kontinuerlig aktivitet er å aktivt bygge en relasjon både til bruker og arbeidsgiver, slik at NAV kommer i posisjon til å gi god oppfølging til begge parter. I intervjuer med representanter fra NAV, vektlegges betydningen av fysiske møter på arbeidsplassen.

NAV-kontorene som er involvert i prosjektet er ulikt organisert. Særlig relevant å trekke frem i denne sammenheng er forskjellen mellom NAV-kontorer som fordeler oppfølging av sykmeldte basert på fødselsdato, og kontorer som fordeler ut ifra bransje. Det trekkes frem som en fordel med bransjeorientering når det gjelder å identifisere saker som er aktuelle for oppfølging i modellen. Arbeidsmetoden beskrives som mer utadrettet mot virksomheter, der veilederne er mer fysisk ute i virksomhetene. Veiledere som jobber på kontoret med datofordeling, har tidligere vært lite fysisk ute i virksomheter. Prosjektleder trekker frem at terskelen for å gå ut i bedriftene derfor kan være høyere for dem. I tillegg vil det kunne avhenge av den enkelte veileder hvor langt man strekker seg for å gjennomføre møter fysisk på arbeidsplassen.

Informantene påpeker videre at det er mer tidkrevende å avholde møter på arbeidsplassen, særlig der hvor det innebærer reisetid å komme til arbeidsplassen. I denne sammenheng trekkes det frem at SE-metodikk mer effektivt kan anvendes i tilfeller hvor veilederne er lokalisert i nærheten av arbeidsplassen. Noen steder har NAV såkalte satellitt-kontor, som

innebærer at veiledere sitter lokalisert utenfor lokalkontoret. På denne måten kan kontoret dekke et større geografisk område.

Informantene er tydelige på at fysiske møter på arbeidsplassen, der NAV-veileder, den sykmeldte, arbeidsgiver og eventuelt lege er til stede, gir merverdi. Ofte kan møtene føre til at involverte aktører blir mer omforent om situasjonen og finner frem til løsninger i felleskap. Ifølge NAV-veilederne gir det også stor verdi at de får bedre innblikk i arbeidsoppgaver og muligheter for tilrettelegging:

Jeg tror man får avklart mye mer når man snakker sammen. Bruker forteller den samme historien, men med litt forskjellige vinklinger avhengig av hvem de snakker med. Om det er arbeidsgiver, NAV, legen eller andre. Nå snakker man sammen i et felles møte ute på arbeidsplassen og veilederne får sett litt hvordan oppgavene er på arbeidsplassen. Det er ikke like naturlig å gjøre det når man har et dialogmøte på NAV-kontoret.

- Prosjektleder

Informantene er tydelige på at samarbeidet mellom den sykmeldte, arbeidsplassen, NAV og fastlegen er viktig for å få den sykmeldte tilbake i jobb. Det trekkes også frem at legen ofte ikke deltar dersom møtene holdes fysisk på arbeidsplassen, men enkelte informanter påpeker at det i mange saker heller ikke er nødvendig at også legen deltar i disse møtene. Dersom gjennom oppfølgingen viser seg at den sykmeldte ikke skal tilbake til sin arbeidsplass, fremstår det som positivt at NAV har fått god oversikt blant annet over den sykmeldtes kompetanse, muligheter for å komme i arbeid og bistandsbehov. På bakgrunn av dette trekker informantene frem at elementer fra SE-metodikk er viktig i all oppfølging fra NAV. Samtidig er kapasitet en sentral utfordring for å ta i bruk metodikken i fullskala.

NAV-veilederne peker også på spenningen som kan oppstå når man skal balansere hensynet til brukers behov og arbeidsgivers behov i tilfeller hvor disse er motstridende. Her vil mulighetsrommet man klarer å skape, spille en avgjørende rolle. Andre barrierer NAV kan møte på i oppfølgingen av bruker og arbeidsgiver er manglende motivasjon hos en av partene, eller urealistiske forventninger om mulige løsninger. Et overordnet spørsmål som reiser seg, er knyttet til rammene NAV-veilederne opererer innenfor i sykefraværsoppfølgingen. Tradisjonell sykefraværsoppfølging følger definerte stoppunkt som ikke nødvendigvis bygger opp under oppfølging med SE-metodikk. Dermed blir det et spørsmål om man kan løsrive seg fra disse, eller jobbe godt i henhold til dem. Denne dreiningen er en mer gjennomgående tankegang i NAVs sykefraværsoppfølging enn bare dette delprosjektet.

Kollegaveiledning

En annen aktivitet er kollegaveiledning på tvers av NAV-kontor, som er ment å fungere som metodeveiledning for å sikre at oppfølgingen gjøres i tråd med SE-metodikken. Deltakere i prosjektgruppen peker på at kollegaveiledning er sentralt når man utøver en metodikk som er så spesifisert som SE, for å unngå utvanning av prinsippene. I den forbindelse trekkes det frem at denne aktiviteten bør prioriteres.

Involverte aktører har også innspill som reflekterer veiledernes oppfatning av hensyn som må balanseres i utøvelse av metodikken, og hva som legger til rette for eller hindrer utøvelse av metodikken. Herunder fremkommer det at støtte fra leder i utøvelse av metoden er viktig. Metoden vektlegger en del av sykefraværsoppfølgingen som ofte blir nedprioritert, og støtte fra leder er dermed spesielt for å kunne endre eksisterende praksis.

3.3.2 Antatte brukereffekter

Vi har spurt involverte aktører om hvilken betydning det har for brukerne at SE-metodikk anvendes i oppfølgingen. I intervjuene trekkes det frem at SE-metodikk antas å føre til reduksjon eller økning i bestemte utfall. Dette kan inkludere både «myke» mål, slik som endringer i holdninger eller kunnskap hos brukeren, og det kan være eksternt observerbare mål slik som for eksempel redusert sykefravær.

Informantene peker på at den sykmeldte får en mer stabil tilknytning til arbeidsplassen, som et resultat av at SE-metodikk brukes i oppfølgingen. I den forbindelse vektlegges betydningen av fysiske møter på arbeidsplassen, hvor særlig den sykmeldte, arbeidsgiver og NAV-veileder sammen kan diskutere muligheter. Tilstedeværelsen på arbeidsplassen påvirker samtalen i retning av å gi oppfølging til den sykmeldte og arbeidsgiver for å sikre økt jobbnærver og tilbakeføring til arbeidsplassen.

NAV får bedre forståelse av arbeidsplassen og arbeidsoppgavene, og dermed større forståelse av mulighetsrommet for den sykmeldte og arbeidsgivers muligheter for tilrettelegging. I noen tilfeller kan det oppstå misforståelser mellom arbeidsplassen og den sykmeldte ansatte, som enkelt kan løses i dialog med NAV og eventuelt fastlege. Det kan føre til raskere avklaringer i brukersaker.

Gjennom modellen kan det avdekkes at jobbytte er aktuelt, for eksempel dersom arbeidsevnen tilsier at det ikke er mulig å stå i nåværende arbeid over tid eller dersom fraværet skyldes konfliktsaker på arbeidsplassen. Et slikt utfall for brukere, hvor det er mer aktuelt å tenke jobbytte, kan være en positiv brukereffekt.

3.3.3 Oppsummering i logikkmodell

Ledd i virkningskjede	Beskrivelse
Problemforståelse	For mange arbeidstakere har en ustabil tilknytning til arbeidsplassen sin, som følge av hyppige og gjentakende sykefravær.
Målgruppe	Personer med hyppige og gjentakende sykefravær som er 100% sykmeldt.
Ressurser	Noe prosjektmidler er tilgjengelig for arrangementer og materiell, ellers finansieres prosjektet av omprioriterte ressurser fra de deltakende NAV-kontorene. Gjennom hele prosjektperioden har det vært krevende for veilederne å få nok tid til å prioritere prosjektet, da de ikke har fått fristilt tid til dette. Alle har hatt fulle porteføljer med prosjekt i tillegg.
Aktiviteter	<ul style="list-style-type: none"> • Identifisere personer i målgruppen • Kartlegging av bruker ved åtte uker • Bygge relasjon til bruker og arbeidsgiver • Kollegaveiledning
Antatte brukereffekter	<ul style="list-style-type: none"> • En mer stabil tilknytning til arbeidsplassen, økt brukermedvirkning og reduksjon i gjentakende sykefravær.
Overordnede mål	<ul style="list-style-type: none"> • IA-avtalens ambisjon om 10 prosent reduksjon i sykefravær, samt reduksjon i frafall fra arbeidslivet. • Modernisering av NAVs sykefraværsoppfølging.

3.4 Samarbeid NAV-kontor og NAV Arbeidslivssenter

Prosjektet utforsker samarbeidsmulighetene mellom NAV-kontor og Arbeidslivssentrene i tråd med føringer i styringsdokumenter og interne rutinebeskrivelser i NAV. Det fremgår av felles oppdragsbrev til Arbeids- og velferdsdirektoratet, Arbeidstilsynet, Statens arbeidsmiljøinstitutt og Petroleumstilsynet (2019) at «Fra departementets side er det også en klar forventning om at direktoratet og etaten fortsetter arbeidet med å videreutvikle helhetlige og koordinerte tjenester til arbeidsgivere og virksomheter, herunder fortsetter arbeidet med å styrke det interne samarbeidet mellom NAV Arbeidslivssenter og andre enheter i etaten». Videre beskriver IA Servicerutiner viktigheten av økt samarbeid på tvers: «Tjenestene fra NAV-kontoret og NAV Arbeidslivssenter skal utfylle hverandre og styrke resultatoppnåelsen gjennom integrerte og samtidige tjenester. Der dette krever endringer i arbeidsmåter eller organisering bør

regionene vurdere å målrette organiseringen av sykefraværsoppfølging i tidsavgrensede team». Med dette som utgangspunkt ble prosjektet etablert 1. desember 2019.

Prosjektet belager seg på tre ulike modaliteter for å arbeide på tvers. Noen av disse har blitt prøvd ut og har gitt kvalitative eksempler på godt samarbeid. Prosjektet prøves ut mellom Arbeidslivssenteret i Vest-Viken og alle de 12 NAV-kontorene i regionen.

3.4.1 Problemforståelse

NAVs tjenester kan fremstå stykkevis og delt for arbeidsgivere. Sykefraværsoppfølgingen på NAV-kontoret og Arbeidslivssenteret har ikke vært samstemte i tilnærmingen til oppfølging, og mangler helhet. Det ligger derfor et uutnyttet potensial i økt samarbeid. Samarbeidet skal heve kvaliteten og gi samordnede tjenester fortrinnsvis til arbeidsgivere med vekselvirkninger og sekundære effekter på sykmeldte. Tanken om «ett NAV» står her sentralt. Prosjektet har en forestilling om gjensidig kompetanseoverføring og læring, som skal virke selvforsterkende rundt samarbeidet.

Dersom NAV i Vest-Viken skal lykkes med å tilby samkjørte tjenester til arbeidsgivere må det utvikles gode modeller og strukturer for samarbeid mellom NAV-kontor og NAV Arbeidslivssenter. Alle som er involvert i det forebyggende arbeidet ute i virksomhetene og individuell sykefraværsoppfølging på NAV-kontoret må ha en samforent forståelse av de ulike rollene i arbeidet og bruke hverandres kompetanse for å oppnå best mulig effekt for enkeltindivid og arbeidsgivere som igjen fører til reduksjon i sykefravær og redusert frafall fra arbeidslivet.

SYFO og Arbeidslivssentrene har sammen flere strenger å spille på, og ser målgruppen fra ulike vinkler. Partene kan sammen få et bedre og mer helhetlig bilde av behovene til en virksomhet og den generelle situasjonen på arbeidsplassen. Dersom partene evner å involvere hverandre til rett tid, kan de yte samordnede tjenester til i og rundt virksomheten.

3.4.2 Målgruppe

Målgruppen for prosjektet er arbeidsgivere i prioriterte bransjer, arbeidsgivere man har et langsiktig samarbeid med utover disse bransjene, og virksomheter man har ad hoc-samarbeid med i enkeltsaker. Det er ofte sykmeldte som har gjentakende sykefravær av ulik lengde, og lav jobbmobilitet, gjerne omtalt som “vanskelige saker”. Startpunktet for vurderinger rundt samarbeid mellom NAV-kontoret og NAV Arbeidslivssenter kan altså ta utgangspunkt i virksomheten (prioriterte bransjer) eller ta utgangspunkt i den sykmeldte (enkeltsaker). Mer om dette under punktet Aktiviteter.

3.4.3 Ressurser

Noen prosjektmidler er tilgjengelig for reiser, workshops og andre driftsutgifter, ellers finansieres prosjektet av omprioriterte ressurser fra de deltakende instansene. Det har vært flere utskiftninger blant sentrale aktører underveis i prosjektperioden. Prosjektet har vært ledet av tre ulike prosjektledere og prosjektgruppen har også hatt utskiftninger av deltakere både fra NAV-kontor og NAV Arbeidslivssenter. For å få mulighet til å teste ut modellene har prosjektet vært avhengig av at det settes av tid og prioriteres av NAV-veiledere og IA-rådgivere.

3.4.4 Aktiviteter

Metoden for prosjektet er tuftet på tre modaliteter for samarbeid, mer enn en strukturering av aktiviteter i en felles metode. Modellene er utviklet på bakgrunn av innspill fra NAV-kontorene og arbeid i prosjektgruppen. Det ble også gjennomført en spørreundersøkelse våren 2020 for å kartlegge nåsituasjonen med tanke på hvor mye NAV-kontorene og Arbeidslivssenteret samarbeider. Det ble kartlagt hvor mye kjennskap NAV-veiledere og IA-rådgivere hadde til hverandres oppgaver og veiledernes kjennskap til de nye IA Servicerutinene.

For å sikre implementering og felles forståelse av de ulike modellene har prosjektet gjennomført digitale og fysiske møter med IA-rådgiverne og avdelingsledere samt NAV-veiledere fra sykefraværsområdet. I den forbindelse ble det gjennomført to runder med digital delingslunsj for prosjektdeltakere og avdelingslederne. Deltakerne fikk mulighet til å dele sine erfaringer, status og gode grep som andre kunne lære av. Mot slutten av 2020 ble det gjennomført fem workshops med totalt 170 deltakere. NAV-veiledere fra alle NAV-kontorene i regionen, noen NAV-ledere, avdelingsledere og IA-rådgivere fra NAV Arbeidslivssenter deltok. At aktørene går ut sammen i virksomheter, og har en klar struktur for kontakt, er forslag som trekkes frem av aktørene. I 2023 har det vært holdt to workshoper med mål om å få tilbakemeldinger på modellene, type samarbeid og hva kontorene trenger for å videreutvikle samarbeidet.

Modellene som er utviklet er:

1. Samarbeid om de syv prioriterte bransjene
2. Samarbeid om virksomheter utenfor de syv prioriterte bransjene
3. Ad hoc-samarbeid i enkeltsaker

I de to første samarbeidsmodellene gjennomfører man forberedelsesmøter internt i NAV (mellom NAV-kontor og NAV Arbeidslivssenter), og faste møter med arbeidsgiver. I forberedelsesmøtene diskuterer man hvordan oppfølgingen og kommunikasjonen mot arbeidsgiver kan gjøres mer uniformt og unngå sprikende informasjon. Den siste samarbeidsmodellen er løst definert, men handler om å involvere hverandre der den ene eller andre parten anser det som nyttig med et samarbeid. Modell 3 skiller seg fra de to

andre ved at samarbeidet kan dreie seg om virksomheter som i utgangspunktet er utenfor Arbeidslivssenterets prioriteringsområder, for eksempel dersom virksomheten er for liten til at Arbeidslivssenteret kan inngå et samarbeid om bistand i modell 2 (mer om det nedenfor). Samarbeidsmodellene kan innebære ulike grader av informasjonsarbeid, kompetanseheving, opplæring eller faste samarbeidsmøter overfor arbeidsgiver. Både NAV-kontor og NAV Arbeidslivssenter kan initiere samarbeidet.

Modell 1

Den første modellen tar for seg langvarige samarbeid om de syv prioriterte bransjene under IA-avtalen 2019-2024. Involverte aktører i prosjektet opplever at modellen fungerer etter hensikten. Dette forklares i hovedsak med at NAV-kontor og NAV Arbeidslivssenter er omforent om hvilke virksomheter som skal prioriteres for bistand. I intervjuene trekkes det frem at samarbeidet ofte dreier seg om kommunale virksomheter hvor sykefraværet er høyt, for eksempel barnehager og sykehjem. Flere virksomheter innenfor de to bransjene ønsker å jobbe systematisk med å redusere sykefraværet. For å gjøre dette, har særlig ledere behov for kompetanseheving på hvilke lovpålagte forpliktelser de har i sykefraværsoppfølgingen, de trenger å trygges i rollen som leder, bruke funksjonsvurdering som verktøy og i tillegg jobbe godt sammen med partene på arbeidsplassen for å sette fokus på arbeidsmiljøutvikling og kultur. Et annet eksempel på samarbeid i modellen er olje- og gasselskaper som har behov for bistand i forbindelse med større endringer og omstillingsprosesser som har ført til nedbemanning, økt sykefravær og mangel på arbeidskraft. For å legge til rette for en så god prosess som mulig, er det nødvendig med samarbeid mellom NAV-kontor og Arbeidslivssenteret.

Aktørene i samarbeidet gjennomfører jevnlig møter for å samsnakke, utveksle erfaringer og diskutere prioriteringer. Representanter fra NAV-kontor og Arbeidslivssenteret møtes oftest gjennom eksisterende virksomhetsteam, samarbeidsteam, kommuneteam eller andre fora. I intervjuene trekkes det frem at prosjektet har ført til at representanter fra Arbeidslivssenteret oftere enn før deltar i NAV-kontorenes fora for å presentere seg og sine arbeidsoppgaver. Gjennom prosjektet har de også fått plass årshjul ved noen NAV-kontor, som innebærer at møtepunkter for samarbeid settes opp i kalenderen. I tillegg vises det til at markedskontakter i NAV involveres i økende grad i samarbeidet, blant annet for å legge bedre til rette for inkludering av dem som står utenfor arbeidslivet.

I intervjuene trekkes det frem at terskelen for samarbeid blir lavere for NAV-veiledere og IA-rådgivere når det er systematikk i samarbeidet. Denne systematikken er størst i modell 1. Ifølge intervjudeltakerne blir også terskelen for samarbeid på andre områder lavere når NAV-veiledere og IA-rådgivere bygger relasjoner og blir bedre kjent med hverandre. Det er av betydning for hvor godt samarbeidet fungerer, også utover dette delprosjektet.

Modell 2

I modell 2 samarbeider NAV-kontor og Arbeidslivssenteret om virksomheter som ikke er blant de prioriterte bransjene under IA-avtalen 2019-2024. Enkelte forteller i intervju at de har en prosjekttilnærming til samarbeidet, som i denne modellen innebærer at NAV bistår virksomhetene i en periode før de trekker seg ut av samarbeidet. Samtidig trekkes det frem at det er systematikk i samarbeidet, for eksempel knyttet til at IA-rådgiver og NAV-veileder går sammen ut i virksomheter. Eksempler på virksomheter som prioriteres i modellen er de som viser seg å være dyktige i inkluderingsarbeidet, og som derfor blir viktige medspillere for NAV-kontorene og Arbeidslivssenteret. Dette kan eksempelvis være skoler i en kommune eller fylkeskommune, hoteller eller en hotellkjede og renholdsbedrifter.

I intervjuer gjennomført med prosjektgruppen trekker flere frem at en utfordring med modellen er knyttet til at NAV-kontor og Arbeidslivssenteret har ulike prioriteringer og roller i IA-oppdraget, som gjør at de ikke alltid er enige om hvilke virksomheter som skal prioriteres for bistand i modell 2. Det trekkes også frem som en utfordring at NAV-kontor og Arbeidslivssenteret ikke har skapt en felles forståelse for hvilke vurderinger man gjør seg i forbindelse med prioritering av virksomheter. Informantene peker på dette som et forbedringsområde.

Representanter fra Arbeidslivssenteret forteller i intervju at NAV-kontorene ofte henviser små virksomheter, og ikke nødvendigvis mellomstore og store virksomhetene som er tenkt aktuelle for bistand fra Arbeidslivssenteret (se f.eks. Servicerutine inkluderende arbeidsliv og Veileder for inkluderende arbeidsliv). Det blir dermed i stor grad et ressurs spørsmål for Arbeidslivssenteret å vurdere om de skal gi bistand også til små virksomheter. Ulike roller i NAVs IA-oppdrag gjør at aktørene har ulike prioriteringer, hvor NAV-kontorene i større grad er fokusert på individer i sykefraværsoppfølgingen, mens Arbeidslivssenteret har fokus på arbeidsgiverne:

Vi må prioritere. Vi kan ikke male med bred pensel hele veien. Der oppstår nok utgangspunktet for en konflikt. Vi snakker om «brukeren min» og «brukerne i NAV», men vi glemmer at NAV har to brukergrupper; både sykmeldte og arbeidsgivere. Allerede der skaper vi litt det motsatte av hva vi egentlig forsøker å få til. Det handler om kultur, opplæring og forståelse for det store samfunnsansvaret.

- IA-rådgiver

For å imøtekomme utfordringen knyttet til prioritering foreslår informantene at NAV-kontorene og Arbeidslivssenteret i større grad setter seg sammen og velger ut hvilke virksomheter som skal prioriteres i modell 2. Det gjennomføres jevnlig møter mellom representanter fra NAV-kontor og Arbeidslivssenteret for å samsnakke, utveksle

erfaringer og diskutere prioriteringer. Til dette formålet benyttes oftest eksisterende virksomhetsteam og samarbeidsteam.

Informantene påpeker videre at NAV-veilederne har store porteføljer, og det har vist seg krevende å kjøre utviklingsprosjekt og ordinær drift parallelt, men det kan resultere i en gevinst dersom videreføring vedtas. Dette må også sees i sammenheng med sykefravær blant personalet og utskiftinger av NAV-veiledere underveis i prosjektperioden, som har ført til høyt arbeidspress på ansatte i perioder.

Intervjudeltakere som representerer både NAV-kontor og Arbeidslivssenteret påpeker at en utfordring for å kunne lykkes med samarbeid i modellen er at veilederne ikke alltid evner å se utover enkeltsakene de arbeider med. Dette må også sees i sammenheng med NAV-kontorenes organisering. Der hvor kontorene er bransjeorganisert, opplever aktører i utviklingsprosjektet at samarbeidet om virksomheter er enklere enn ved kontorer som er organisert etter dato. I tillegg har noen NAV-kontor sterkere tradisjon for å samarbeide med Arbeidslivssenteret enn andre, som også er av betydning. Informantene peker derfor på at det har vært enklere for noen NAV-kontor enn andre å få til et godt samarbeid med Arbeidslivssenteret. Her trekkes også betydningen av god ledelse, med interesse og ønske om å modernisere sykefraværsoppfølgingen, frem som viktig.

Modell 3

I den siste modellen er samarbeidet mer ad hoc og konsenteret rundt enkeltsaker. NAV-kontorene og Arbeidslivssenteret drøfter gjerne hvilken støtte og bistand NAV skal gi ut ifra problemstillinger i hver enkelt sak. Et eksempel på samarbeid er tilfeller hvor NAV-veileder opplever at ledere og/eller virksomheter har utfordringer med oppfølgingen av sykmeldte ansatte. Lederne har gjerne behov for verktøy til å utvikle seg i rollen. Derfor er det hensiktsmessig at NAV-veileder og IA-rådgiver diskuterer hvordan de i samarbeid kan se på bistand til leder og/eller virksomheten. Et annet eksempel er i konfliktsaker på arbeidsplassen. Her kan NAV-kontor og Arbeidslivssenteret bistå med kompetanseheving innenfor konflikthåndtering og veiledning i forbindelse med oppfølging av sykmeldte ansatte. Samarbeidet i modell 3 kan også være et resultat av at virksomheten er for liten til at IA-rådgiverne kan inngå et samarbeid om bistand i modell 2, slik det ble påpekt i intervju:

Det er en god del små bedrifter hvor man ser det er utfordringer, men der har ikke IA-rådgiverne tid til å gå inn og gi bistand. Da blir et eventuelt samarbeid basert på modell 3, hvor man kan be om drøfting. Det er ofte saker som handler om konflikt som dominerer litt.

- Avdelingsleder i NAV

I intervjuer med prosjektgruppen trekkes det frem at personvern og taushetsplikt bidrar til å komplisere modellen. Det dreier seg om at Arbeidslivssenteret ikke har informasjon om den sykmeldtes sak, mens NAV-kontoret ofte har kjennskap både til den sykmeldte og arbeidsgiveren. Personvern og taushetsplikt legger føringer for informasjonsutvekslingen mellom NAV-veiledere og IA-rådgivere. På dette området etterlyser informantene bedre måter å samhandle på.

3.4.5 Antatte brukereffekter

Det er tydelig at prosjektet har gitt involverte aktører bedre kjennskap til hverandre og økt forståelse for hverandres roller. Et sentralt spørsmål er imidlertid om samarbeidet fører til positive brukereffekter for arbeidsgivere og sykmeldte.

Prosjektet hviler på en antakelse om at aktivitetene som inngår i de tre samarbeidsmodellene vil føre til at *arbeidsgivere* får koordinerte tjenester som er mer helhetlige og strukturerte enn de ville fått uten samarbeidet mellom NAV-kontor og Arbeidslivssenteret. Arbeidsgivere vil møte et bedre forberedt NAV som forstår deres behov, og som evner å raskt identifisere årsaker til utfordringene på arbeidsplassen. Samhandling brukes her for å håndtere komplekse problemer på en bedre måte enn de to aktørene vil klare alene. Man antar videre at arbeidsgivere vil føle seg mindre alene i vanskelige saker, og at de føler seg mer kompetente og myndiggjort i møte med utfordringer knyttet til arbeidsmiljø og sykefraværsoppfølging. Dette kan føre til at arbeidsgiver raskere gjør avklaringer og finner gode løsninger for den sykmeldte.

En antatt brukereffekt er at *sykmeldte* vil få tilgang til flere virkemidler som ikke har vært brukt så ofte tidligere, slik som kompetansehevende tjenester og opplæring. Videre er det forventet at den sykmeldte vil møte en bedre forberedt og forståelsesfull arbeidsgiver, og at dette vil skape trygghet for den sykmeldte. Som et resultat av dette, kan sykmeldte raskere får et blikk for egne muligheter og ta bedre valg, enten det innebærer retur til arbeidsplassen eller å finne en annen jobb.

3.4.6 Oppsummering i logikkmodell

Ledd i virkningskjede	Beskrivelse
Problemforståelse	NAVs tjenester fremstår for ofte stykkevis og delt overfor arbeidsgivere. Syfo-veileder på NAV-kontoret og IA-rådgiver er ikke samstemte i forståelsen og oppfølgingen av arbeidsplasser. Miljøenes kompetanser ses ikke som komplementære størrelser og arbeidet samkjøres ikke overfor arbeidsgiver og sykmeldt.
Målgruppe	Målgruppen for prosjektet er arbeidsgivere i prioriterte bransjer, arbeidsgivere man har et langsiktig samarbeid med utover disse

	bransjene, og virksomheter man har ad hoc-samarbeid med i enkeltsaker.
Ressurser	Noe driftsmidler, ellers omprioriterte ressurser.
Aktiviteter	Metoden for prosjektet er tuftet på tre modaliteter for samarbeid. Samtlige vil innebære ulike grader av koordinerte informasjonsvirksomhet og/eller kompetansehevende tjenester/opplæring til arbeidsgiver: Modell 1: Samarbeid om prioriterte bransjer Modell 2: Samarbeid om ikke-prioriterte bransjer Modell 3: Knyttet til enkeltsaker
Antatte brukereffekter	NAV-kontoret og Arbeidslivssenteret yter helhetlige, samordnede tjenester til, i og rundt virksomheten. Arbeidsgivere: <ul style="list-style-type: none"> • Føler seg forstått av NAV, og at de ikke er alene i vanskelige saker • Er mer kompetente og myndiggjort i møte med utfordringer innenfor arbeidsmiljøarbeid- og sykefraværsoppfølging • Finner raskere gode løsninger og avklaringer Sykmeldte: <ul style="list-style-type: none"> • Opplever å samhandle med en bedre forberedt og forståelsesfull arbeidsgiver • Bedre dialog med arbeidsgiver virker angstdempende og/eller tryggere for den sykmeldte • Den sykmeldte får raskere blick for egne muligheter og tar bedre valg enten det innebærer retur til arbeidsplassen eller å finne en annen jobb • Flere (ofte lite brukte) virkemidler blir tilgjengelig for den sykmeldte
Overordnede mål	<ul style="list-style-type: none"> • IA-avtalens ambisjon om 10 prosent reduksjon i sykefravær, samt reduksjon i frafall fra arbeidslivet. • Modernisering av NAVs sykefraværsoppfølging.

4. Implikasjoner for framtidens sykefraværsoppfølging

Fire utviklingsprosjekter er igangsatt under Vest-Vikens programplan for sykefraværsoppfølging. Det er utarbeidet en enkel programteori for hvert prosjekt, som synliggjøre problemforståelse, målgruppe, ressurser, aktiviteter og antatte brukereffekter.

De fire utviklingsprosjektene har hatt til hensikt å bygge opp under målene i Vest-Vikens programplan om redusert sykefravær, redusert frafall og modernisering av NAVs sykefraværarbeid. To av modellene som er prøvd ut vektlegger samhandlingsaspektet og to av prosjektene har fokusert på oppfølgingen av den sykmeldte. Alle prosjektene har en klar problemforståelse, men har i varierende grad spesifisert aktiviteter som sørger for lik utøvelse av de nyutviklede metodene. Prosjektene ivaretar ulike deler av NAVs virkemidler, og derfor kan lovende elementer fra prosjektene ha implikasjoner for forskjellige områder av framtidens sykefraværsoppfølging. I de følgende avsnittene vil vi drøfte betingelser for metodeutvikling i sykefraværsoppfølgingen, lovende aktiviteter i de evaluerte utviklingsprosjektene, videreføring av elementer og forutsetninger for fremtidige effektevalueringer og/eller oppskalering av prosjektene.

4.1 Betingelser for metodeutvikling i sykefraværsoppfølgingen

Etableringen av «myndige og løsningsdyktige NAV-kontor» i 2016 skulle føre til mer kompetent og kunnskapsbasert brukeroppløsing (Stortingsmelding 33). For å få til dette skulle det lokale handlingsrommet utvides, og NAVs praksis skulle i større grad være basert på kunnskap, læring, lokal utvikling og innovasjon (NAV-tilråding 13.01.2017). Man tok høyde for at utfordringsbildet, lokale behov og mulige løsninger varierte mellom NAV-kontor og mente at løsningen lå i myndiggjøring av ledelse og ansatte lokalt. De aktuelle utviklingsprosjektene i NAV Vest-Viken er gode eksempler på hvordan NAV-kontorene har myndighet til å initiere ideer og lokalt utviklingsarbeid for å yte bedre tjenester.

På den annen side kan erfaringene i utviklingsprosjektene også peke på en skyggeside ved autonome NAV-kontor. Det kommer blant annet til uttrykk i at de fire prosjektene prøves ut hver for seg, selv om de danner en helhet i både målsetting og metode når man ser dem under ett. Flere av utviklingsprosjektene har hatt utskiftninger i hvilke NAV-kontor som deltar, og utskiftninger i ledelse og medarbeidere. Dette kan forstås i lys av det enkelte NAV-kontors autonomi, på den måten at det enkelte kontor kan velge seg inn eller ut av utprøvinger og utviklingsarbeid og at eierskapet til utviklingsprosjekter dermed er varierende. Samtidig er det sannsynlig at utskiftingene delvis også skyldes merarbeid og overbelastning, fordi utviklingsarbeidet ble gjennomført i tillegg til ordinær drift. Disse to forholdene – NAV-kontorenes autonomi, og utviklingsarbeid på toppen av vanlig drift – skaper krevende rammebetingelser både for utprøving av prosjekter og for videreføringen av dem. Metoden blir ikke konsentrert nok i form av oppslutning, forståelse og felles praksis, og blir dermed vanskelig å vurdere virkningen av. Tungrødde datasystemer, lovkrav, lovpålagte tjenester og en organisasjon med mange nivåer er også noe som begrenser handlingsrommet til autonome NAV-kontor. Ikke minst personvern hensyn, som gjør samhandlingen med andre enheter og avdelinger i NAV krevende (f.eks.

samarbeid NAV-kontor/NAV Arbeidslivssenter modell 3). Betingelsene skaper en situasjon hvor prosjektene gjennomføres på *tross av* strukturelle utfordringer, og på *grunn av* dedikerte medarbeidere som brenner for sin idé. Den nye praksisen vil i slike tilfeller være vanskelig å overføre til andre NAV-kontor. Det kan bety at nytteverdien av satsningen i NAV Vest-Viken får mindre gjennomslagskraft utover sitt eget fylke, enn det ville hatt med en annen organisering og felles forpliktelse på tvers av NAV-kontor.

Utviklingsprosjektene synliggjør på hver sin måte en fremvoksende endring i hvordan man tenker i NAV omkring sykefraværsoppfølging, fra den mer tradisjonelle stoppunkt- og systemorienterte oppfølgingen til en mer helhetlig og dialogbasert relasjon mellom bruker og NAVs saksbehandlere/veiledere. Økt brukermedvirkning på individnivå og fokus på samarbeid mellom de involverte aktørene er viktige idealer i denne tankegangen. Dette er i tråd med styrende dokumenter. Meldingen til Stortinget «Ingen utenfor» vektlegger mer helhetlige og individuelt tilpassede tjenester i NAV og mer innovasjon i tjenestene (Meld St. 32(2020-2021)). Samtidig vektlegges stoppunktene i oppfølgingen av sykmeldte, og at «aktivitetskravet ved 8 ukers sykmelding står fast», da dette bidrar til å styrke legitimiteten til inntektssikringsordningene, og signalisere at aktivitet har en verdi i seg selv (ibid, s 32).

Tenkningen som ligger til grunn for de fire utviklingsprosjektene i Vest-Viken markerer en bevegelse bort fra kontroll av formelle vilkår, mot en praksis som vektlegger at SYFO-veiledere gir tettere oppfølging av utvalgte sykmeldte. Samtidig utgjør lovverket og stoppunktene i sykefraværsløpet et rammeverk som styrer veilederne i retning av en legal-byråkratisk arbeidsmåte. I 2019-2020 ble det etablert såkalte «produktområder» i NAV, som skulle støtte utviklingen av digitale tjenester gjennom «*helhetlig tjenesteutvikling med bruker i sentrum*» (Bernhardt, 2021). I NAVs årsrapport for 2020 står det at Produktområdet Helse endret prinsippet om hvordan NAV-veiledere følger opp sykmeldte, fra stoppunkt til behovsbasert oppfølging (NAV, 2021). Det står ikke mer om endringens rekkevidde og hva den innebærer for veilederens digitale verktøy, eller hvor endringen er forankret. Den synliggjør like fullt at utviklingsprosjektene i NAV Vest-Viken er en del av en større bevegelse i NAV når det gjelder underliggende prinsipper for sykefraværsoppfølgingen. Enn så lenge lever veiledere med konkurrerende krav, og disse kan betegnes som NAVs janusansikt med utgangspunkt i litteraturen (Terum, Torsvik og Øverbye, 2017). Ansiktet består på den ene siden av en *legal-byråkratisk rolle* og på den andre siden en *diagnostisk-terapeutisk rolle*. På den ene siden skal veilederne formidle rettigheter og plikter til brukeren og forvalte lovverket. På den andre skal de utrede brukernes situasjon og finne egnede tiltak for å hjelpe dem med å bli bedre i stand til å ta ansvar for eget liv. Andre omtaler sistnevnte rolle som å være en mentor eller «coach» (Mik-Meyer, 2017). NAV-veiledere kan ofte befinne seg i et krysspress mellom motstridende hensyn i de to rollene: Tilliten som trengs for å gi god veiledning kan brytes ned gjennom utøvelse av kontroll og varsel om sanksjoner. Dette kalles «kontrollens tillitseroderende kraft» i den samfunnsvitenskapelige litteraturen (Vedung, 2009)).

Denne overgangen vil stille nye krav til SYFO-veiledernes kompetanse. Vi mener dette betyr at NAV som organisasjon må jobbe strategisk med kompetanseutvikling for sykefraværsoppfølgingsområdet, dersom man skal lykkes med en slik praksisendring. Hvis NAV sin overordnede tilnærming til sykefraværsoppfølging innebærer at veiledere som arbeider med dette i større grad må mestre den diagnostisk-terapeutiske mentor/coach-rollen, er det avgjørende at direktoratet bidrar med noen overordnede rammer som hjelper de enkelte myndiggjorte NAV-kontorene å dra i samme retning. Et åpenbart sted å starte er med stoppunktene og fagsystemene, samt veiledningsmateriale som er med å styre forvaltningens praktisering av regelverket, slik som NAVs rundskriv til folketrygdloven og NAVs interne veileder for arbeidsrettet sykefraværsoppfølging. Som Morgendagens SYFO viser, er det ikke sikkert at det er nødvendig å gjøre større endringer i det formelle lovverket – det kan være tilstrekkelig at de pedagogiske verktøyene styrer SYFO-veiledere i retning av en mindre snever forvaltning av regelverket. I tillegg vil ledere og fagkoordinatorer spille en sentral rolle i å sørge for kontinuitet og systematikk i arbeidet med kompetanseutvikling, og de vil være avhengig av god systemstøtte for å utøve strategisk kompetanseledelse (Lai, 2021). Samtalepakker og prosess-støtteverktøy kan være aktuelle hjelpemidler i dette arbeidet.⁴

4.2 Lovende aktiviteter

Utviklingsprosjektene har prøvd ut en rekke ulike aktiviteter, som de har lyktes med i større eller mindre grad å gjennomføre etter planen. Det må samtidig understrekes at de to prosjektene som har utviklet metoder for individuell sykefraværsoppfølging har hatt andre forutsetninger for å beskrive og konkretisere innholdet i aktivitetene, enn prosjektene som har handlet om samhandling på systemnivå. Begrunnelsen for å holde seg til mer overordnede beskrivelser, har vært en antagelse om at jo mer en modell for samarbeid på systemnivå begynner å ligne en detaljert oppskrift, desto større sannsynlighet er det for at den ikke vil passe noen steder. I det følgende løfter vi frem det vi ser som spesielt lovende aktiviteter i lys av eksisterende litteratur og tidligere forskning.

4.2.1 Prioritering av ressurser

Om lag halvparten av sykefraværstilfellene i Norge avsluttes i løpet av fire uker (Brage, Kristoffersen og Lysø, 2014). En tredjedel - i overkant av 200 000 personer – passerer 8 ukers sykefravær, og skal følges opp i forbindelse med aktivitetskravet. Denne oppfølgingen legger beslag på om lag 10 prosent av årsverkene knyttet til sykefraværsoppfølgingen i NAV (ibid). Brage og kolleger poengterer at man vet lite om

⁴ Samtalepakker og prosess-støtteverktøy (se Oxford Research, 2021) er pedagogiske virkemidler som NAV i senere tid har testet ut for å støtte NAV-kontor og andre lokale enheter til å endre praksis. Norce i samarbeid med Rambøll gjennomfører for tiden et FOU-oppdrag om samtalepakker for nye retningslinjer for rådgivende legetjenester.

effekten av de ulike oppfølgingspunktene og tilhørende aktiviteter på sykefraværet, og at det derfor er uvisst om ressursbruken knyttet til sykefraværsoppfølgingen står i forhold til hva man får ut av den (Brage m.fl., 2014). En evaluering av NAVs system for sykefraværsoppfølging i samme tidsrom konkluderte blant annet med at oppfølging av aktivitetskravet sannsynligvis ikke har vesentlig effekt på sykefraværet, fordi de aller fleste tilfellene får unntak fra plikten (Ose et al., 2013). Dette fikk støtte av en senere registerstudie som analyserte sykefraværstilfeller over en 12-årsperiode, hvor man ikke fant noen økning i friskmeldingsrater knyttet til stoppunktene (Nossen & Brage, 2016). Dette kan imidlertid skyldes at stoppunktene i praksis utføres over et lengre tidsrom.

Siden 2018 har det vært en jevn økning i lengden på sykefraværet, og den største økningen har skjedd i gruppen som er sykmeldte over 26 uker (NAV, 2023b). Disse har høyere risiko for varig utstøting fra arbeidslivet (Brage et al., 2014; Markussen, 2012). Samtidig viser forskning at *hyppighet* av sykefravær er en viktigere prediktor for senere sykefravær enn *lengden* på sykefraværet (Roelen et al., 2011; Reis et al., 2011). En av hovedanbefalingene fra evalueringen av sykefraværsoppfølgingen i 2013 var å lage et system hvor de riktige sykefraværstilfellene ble prioritert for tettere oppfølging (Ose et al., 2013). Det ser fremdeles ut til å være et stort uforløst potensial knyttet til å identifisere hvilke brukere som vil ha mest nytte av oppfølging fra NAV, slik at NAV kan bruke sine ressurser på en hensiktsmessig måte. 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 stille spørsmål om jobbforventninger. Brukere som har behov for tettere oppfølging må identifiseres tidlig, men dette innebærer også noen utfordringer: Jo tidligere NAV går inn, desto større er gruppen av brukere som ikke har behov for slik målrettet innsats fra NAV. Dette fordrer etter vår mening stringente kriterier for siling. Videre kan det stilles spørsmål ved hva som er hensiktsmessige tidspunkt for siling. Dette må også sees i sammenheng med ressursbruk og faglig utbytte.

Et felles kjennetegn ved de sykmeldte som velges ut til delprosjektene, er at de har hyppig og gjentakende fravær. Dette er i tråd med kunnskapen om risikoen dette utgjør for senere sykefravær. Morgendagens SYFO er delprosjektet som går lengst i å utforske handlingsrommet knyttet til prioritering av ressurser, ved å stoppe forhåndsvarselet knyttet til aktivitetskravet ved 8 uker, og erstatte det med en forespørsel som inviterer til en tillitsbasert og behovsrettet dialog med den sykmeldte.

En lignende tilnærming prøves ut i NAV region Sunnfjord, hvor personer som har vært 100 prosent sykmeldt ved seks uker mottar en melding fra NAV med spørsmål om egne jobbforventninger. Den sykmeldte blir 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 NAV for en mulig samtale, hvor metoden motiverende intervju benyttes

(se f.eks. Miller & Rollnick, 2016; Rollnick et al., 2010). Formålet med samtalen er å øke den sykmeldtes jobbforventning, og slik øke sannsynligheten for raskere retur til arbeid (Oxford Research, 2023). Dette er i tråd med forskningslitteraturen om jobbforventninger, eller Return To Work (RTW) expectations, som viser at forventningene den sykmeldte selv har til å komme tilbake i jobb sier mye om og hvor lang tid det tar før vedkommende faktisk er tilbake i jobb. I en kunnskapsoppsummering viser (Ebrahim et al., 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 et al., 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. Slik vi vurderer det, løser dette grepet to ting for NAV: Prioritering av ressurser mot de brukerne som sannsynligvis har størst behov for det, og økt brukervedvirkning på individnivå.

4.2.2 Brukermedvirkning på individnivå

Brukermedvirkning har vært en del av NAVs oppgaver siden NAV-reformen i 2006, men det har tatt lang tid å integrere brukerperspektivet i NAVs arbeid (Hilsen & Skinnarland, 2015). I NAVs strategi for brukervedvirkning (2018) beskrives brukervedvirkningen på systemnivå langt mer detaljert den gjøres på individnivå, altså medvirkning i sin egen sak. Det ser ut som det i større grad er opp til veilederne eller det enkelte NAV-kontor å fortolke hvordan dette skal utøves i praksis.

Brukermedvirkning er en viktig del av kunnskapsbasert praksis og et virkemiddel for at brukere skal oppleve mestring og autonomi i møte med ulike tjenester (NOU 2023:4, 2023). Dette kan for eksempel oppnås ved å involvere brukeren og ved å ha tillit til brukers egne vurderinger. Den sykmeldte synes å gjøre en mer helhetlig vurdering av egen arbeidsevne enn sykmelder, basert på både helse, samt individuelle og kontekstuelle faktorer og kan dermed åpne for mulige tiltak på et tidligere tidspunkt (Ståhl et al., 2021).

Det at brukeren kjenner sin totalsituasjon best er antagelig også årsaken til at det er sterk sammenheng mellom negative eller usikre jobbforventninger hos den sykmeldte og senere eller manglende retur til jobb (Fisker et al., 2022; Løvvik et al., 2014). Ved å lytte til brukeren, får brukeren innflytelse over egen situasjon og NAV-veileder settes i stand til å skreddersy oppfølgingen basert på behov. De som ut ifra egenvurdering har «god prognose» kommer mest sannsynlig tilbake uten nærmere inngripen fra NAV og de med «usikker eller dårlig prognose» bør få tilpasset oppfølging på et tidligere tidspunkt. Slik sett kan denne typen brukerinvolvering også bidra til en bedre fordeling av NAV sine ressurser.

Blant utviklingsprosjektene er det særlig SE i SYFO og Morgendagens SYFO som har tatt konkrete grep om brukermedvirkning på individnivå. I Supported Employment-metoden er selvbestemmelse, individrettet tilnærming og brukermedvirkning sentrale verdier som strukturerer form og innhold i oppfølgingen (European Union of Supported Employment, 2011). SE i SYFO sin fortolkning av SEs fem steg ivaretar dette spesielt gjennom rutine knyttet til samarbeidsavtalen mellom veileder og den sykmeldte, avklaringer om deling av sensitiv informasjon, og utarbeidelse av arbeidsprofil, som alle tar utgangspunkt i den sykmeldtes egenrapporterte behov og ønsker. For Morgendagens SYFO er hele utgangspunktet for sykefraværsoppfølgingen den sykmeldtes egen vurdering av sannsynlig retur til arbeid og jobbforventning, fremfor de systempålagte aktivitetene.

Begge disse to prosjektene representerer en relativt markant endring fra den tradisjonelle tilnærmingen som fokuserer på kontroll og oppfyllelse av vilkår, uten at man mister forvaltningsansvaret av syne. For å beholde en kontinuitet i den underliggende filosofien i Morgendagens SYFO, besluttet prosjektgruppen å se aktivitetskravet og medvirkningskravet under ett. Det vil si at de har stanset varselet om stopp i sykepenger, og vurdert at den behovsbaserte dialogen med den sykmeldte oppfyller kravene til både aktivitet og medvirkning. Dette er delvis basert på et av resultatene fra delrapport 1 i denne evalueringen, som evaluerte etableringen av et eget Sykefraværssenter i Hamarregionen (Oxford Research og NORCE, 2022). Der beskrev sykmeldte informanter at forhåndsvarselet om stopp i sykepenger opplevdes mistenkeligjørende, og i stor grad slo bena under den tillitsbaserte relasjonen som var skapt med veileder. Beslutningen om å stoppe forhåndsvarselet i Morgendagens SYFO er også basert på erfaringen om at man i det store og hele konsekvent gir unntak for aktivitetskravet i sakene som vurderes. Dette er i tråd med den nevnte evalueringen av sykefraværsoppfølgingen (Ose et al., 2013).

Selv om SE i SYFO innfører lovende grep knyttet til behovsbasert oppfølging og fokus på arbeidsplassen, er metoden ressurskrevende. Prosjektgruppen erkjenner at kostnaden ved tilbudet ikke nødvendigvis oppveies av uttellingen på de ønskede brukereffektene. Samtidig er det lagt ned et godt stykke arbeid i å utarbeide en guide for hvordan metoden kan tas i bruk i sykefraværsoppfølgingen. Hvis man lykkes med å identifisere brukere som kan ha nytte av metodikken, og man har veiledere med SE-kompetanse tilgjengelig, vurderer vi at verktøyene som er utarbeidet i SE i SYFO både kan være nyttige og virkningsfulle. Hvis man på et senere tidspunkt vurderer SE som en lovende metode som bør tas i bruk i større skala, foreligger det et godt utgangspunkt i arbeidet som er gjort av SE i SYFO.

4.2.3 Samarbeid på systemnivået

Samarbeid på tvers er grunnpilaren i NAVs bidrag til å løse samfunnsoppdraget om sosial og økonomisk trygghet og fremme overgang til arbeid og aktivitet (NAV, 2023a).

Samfunnsoppdraget er omfattende og krever tverrsektorielt samarbeid. For å møte brukernes og samfunnets behov for helhetlige tjenester samarbeider NAV med aktører i helsevesen, arbeidsgiver, kommunesektoren og andre statlige virksomheter (ibid). I sykefraværsoppfølgingen er dette typisk sykmeldende lege og arbeidsgiver.

Samhandling mellom den sykmeldte selv og de involverte aktørene – sykmeldende fastlege, arbeidsgiver og NAV – er ofte avgjørende for å kunne gi hensiktsmessig og målrettet oppfølging. Denne oppfølgingskjeden kjennetegnes ved at ulike aktører kommer inn på ulike tidspunkt i sykmeldingen, men oppfølging fra ulike aktører vil også kunne overlape i tid og foregå parallelt. I enkeltsaker er det ofte et stort behov for informasjonsutveksling mellom disse aktørene. Hos fastlegene finnes det barrierer blant annet knyttet til taushetsplikt, økonomiske insentiver, mangel på kommunikasjonskanaler og tidspress som vanskeliggjør informasjonsutveksling (Helsedirektoratet, 2021). Helseopplysninger mellom sykmeldende lege til NAV gjøres i skjemaer i legenes elektroniske journalsystem (EPJ) (ibid). Blant fastleger i Norge finnes det om lag 20 forskjellige EPJ-systemer, noe som er svært sårbart og som vanskeliggjør endringer og tilpasninger som følge av ny innsikt i utviklingsprosjekter og innovasjoner (ibid). Bedre rammebetingelser for dialog mellom aktørene i sykefraværsoppfølgingen er blitt etterspurt (Arbeids- og inkluderingsdepartementet, 2021). Blant tiltak som nevnes er utvikling av elektronisk samhandling og bedre målretting av sykmeldingsløpene, der tett dialog mellom lege, arbeidstaker, arbeidsgiver og NAV kan ha betydning for varigheten av sykmeldingen og at aktørene får veiledning i hvordan de kan gjøre gode vurderinger rundt bruk av dialogmøter (ibid).

Utviklingsprosjektet om å bedre samhandlingen mellom NAV og fastleger synes nettopp å svare opp deler av dette utfordringsbildet ved å lage en samarbeidsmodell mellom NAV og fastlegen og eventuelt arbeidsgiver. Oppslutningen og rekkevidden av prosjektet må ses i lys av fastlegekrisen, som kort oppsummert går ut på mangelen på fastleger, og at fastlegenes arbeidsmengde har økt i form av flere oppgaver, krav og en stadig aldrende befolkning. Samtidig er sykmeldingsoppfølging en lovpålagt oppgave, og studier viser at pasientkonsultasjoner som omhandler sykmelding oppleves av de fleste fastleger som utfordrende (Winde et al., 2012). Utviklingsarbeid knyttet til å forbedre og forenkle dette arbeidet vil kunne oppleves som en positiv støtte for fastlegene, selv om det innebærer noe aktivitet som ikke kan knyttes til fakturering.

Arbeidsgiver og den sykmeldte skal tidlig i et sykefravær (innen 4 uker) utarbeide en oppfølgingsplan sammen, men fastleger og NAV beskriver ofte oppfølgingsplanene som mangelfulle og lite egnet til å bedre kommunikasjonen mellom aktørene. Mange arbeidsgivere erfarer på sin side oppfølgingen fra NAV som fragmentert, og det er til dels store variasjoner i hvordan ulike NAV-kontor organiserer samarbeidet med NAV Arbeidslivssenter (Oxford Research, 2022b). Kvaliteten på relasjoner og variasjon i engasjement bærer preg av å være personavhengig på tvers av aktørene, noe som gjør at

det enda er et stykke igjen før NAVs tjenester mot arbeidsgivere er kjennetegnet av kontinuitet og helhet (ibid).

Dette var et viktig rasjonale for å etablere utviklingsprosjektet knyttet til økt samarbeid mellom NAV-kontor og NAV Arbeidslivssenteret. Samarbeidsmodellene som er utarbeidet favner både individ- og systemnivå, men hovedvekten ligger på systemnivå. Samlet sett danner de tre modalitetene for samarbeid (se kap. 3.4.4) en viss helhet i innsatsen mot målet om å operere som «Ett NAV», hvor man har samme målsetning, men ulike roller. Samtidig har prosjektet vært preget av utskiftninger i personell, og varierende rekkevidde blant ansatte på NAV-kontor og Arbeidslivssenteret.

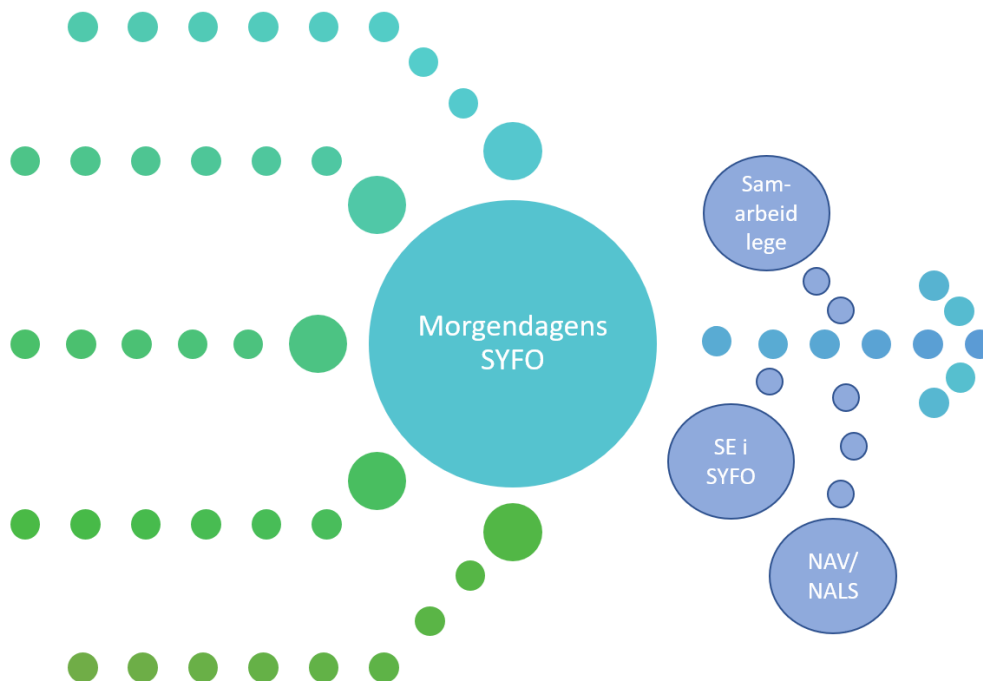
En internasjonal systematisk kunnskapsoppsummering av intervensjoner blant sykmeldte fant sterk evidens for at kontakt mellom helsepersonell og arbeidsplass, samt tilbud om tilrettelegging på arbeidsplassen, reduserte lengden på sykefraværet (Franche et al., 2005). Videre konkluderte en senere systematisk kunnskapsoppsummering om arbeidsplassintervensjoner at det er godt belegg for at intervensjoner som inneholder to eller flere komponenter (helserettede, tilretteleggings- eller tjenestekoordineringskomponenter) reduserte lengden på sykefraværet (Cullen et al., 2018). Disse konklusjonene, som baserer seg på sammenstilling av studier med høy kvalitet, støtter utviklingsarbeidet på systemnivå som er gjort i prosjektet «Samarbeid med fastlegene» og samarbeid NAV-kontor/NAV Arbeidslivssenter-prosjektet.

4.3 Videreføring av elementer i modellene

I prosjektperioden har de fire prosjektene pågått parallelt. I videreføringen bør man se på hvordan prosjektene utfyller hverandre og kan organiseres i sammenheng med hverandre. Ved videreføring av prosjektene kan én mulighet være å se på organiseringen av prosjektene sekvensielt, og ikke parallelt. Man kan for eksempel tenke seg at den stegvise kartleggingen i Morgendagens SYFO tas i bruk som en standardisert «siling» av behov for oppfølging basert på en tidlig screening av sykmeldtes prognose for å returnere til jobb på egenhånd. Dette er en forskningsbasert tilnærming med svært lovende resultater så langt i prosjektet – hele 96 prosent av de som mente de ville være tilbake på jobb før 26 uker, gjorde en korrekt vurdering av sin egen situasjon.

Morgendagens SYFO har en tilnærming som de andre modellene med fordel kan bygge videre på. Etter at bruker selv har vurdert og gitt tilbakemelding om sin situasjon, kan elementer fra de andre prosjektene kobles på som en følge av kartleggingen i trinn 2. Her kan samhandling med lege, arbeidsgiver, NAV Arbeidslivssenter og/eller oppfølging med SE-metodikk inngå som virkemidler (se figur).

Figur 6: Sekvensiell organisering av metodikken i utviklingsprosjektene



I 2021 ble det ferdigstilt en nåsituasjonsanalyse av Arbeids- og velferdsdirektoratet, som dannet et viktig grunnlag for NAVs nye virksomhetsstrategi (NAV, 2023a). Her beskrives fem overordnede trender som er relevante for NAV: (1) Det grønne skiftet og bærekraft, (2) flere brukere og strammere budsjetter, (3) økt omstillingstakt, (4) økte forventninger og muligheter, og (5) flere teknologiske muligheter – inkludert bruk av kunstig intelligens som beslutningsstøtte. Rapporten identifiserer også såkalte «smertepunkter» hos NAVs brukere som må adresseres, som inkluderer uforutsigbare prosesser, manglende tillit, et NAV som ikke er tilpasset brukerne, at brukeren opplever seg som en kasteball mellom offentlig aktører, og at det ikke er god nok oppmerksomhet rundt arbeidsgivere som brukere.

De fire utviklingsprosjektene tar tak i flere av disse utfordringene og utforsker nye praksiser som er i tråd med de forventede trendene. Flere brukere og strammere budsjetter fordrer hensiktsmessig ressursbruk både på individ- og systemnivå, og at brukerne av NAVs tjenester opplever kontinuitet i samhandlingen med NAV. Økte forventninger til hva NAV kan bidra med krever fleksibel og forutsigbar oppfølging og bruk av digitale systemer som støtter dette. Kunstig intelligens er en mulighet til å effektivisere for eksempel seleksjonen av brukere som vil ha mest nytte av en bestemt type sykefraværsoppfølging. Dette gjøres nå manuelt ved å sammenstille og vurdere informasjon fra flere kilder. Erfaringene fra de fire utviklingsprosjektene tilsier at et

beslutningsstøtteverktøy som gjennomfører denne prosessen basert på definerte indikatorer har potensial til å frigjøre ressurser til individuell veiledning.

Ser man på NAVs lokale utviklingsarbeid fra et systemteoretisk perspektiv, vil trender på mikronivå være uttrykk for mer abstrakte strømninger på makronivå (Wilkinson, 2011). Ut fra dette perspektivet er det klokt av beslutningstakere på høyere nivå i NAV å undersøke trender i mangfoldet av utviklingsarbeid som foregår på det lokale nivået i NAV. Dette kan gi indikasjoner på hvilke utfordringer som er i emning, og mulige praksisnære og brukernære løsninger på disse utfordringene. I tildelingsbrev til Arbeids- og velferdsdirektoratet instrueres et utviklingsarbeid knyttet til sykefraværsoppfølgingen (Arbeids- og inkluderingsdepartementet, 2023). NAV har lyktes med å integrere «bottom up»-trender i form av senere års utviklingsarbeid. Med «top-down»-beslutninger på strategisk nivå, vil NAV være godt rustet for fremtidig utviklingsarbeid.

4.4 Forslag til en fremtidig effektevaluering

I en eventuell oppskalering eller videre utprøving hvor hensikten er å effektevaluere prosjektene, mener vi at det mest hensiktsmessige er å velge ut lovende grep fra de ulike delprosjektene og kombinere dem i én modell som kan testes videre. Hver for seg er de sannsynligvis ikke robuste nok til å kunne påvirke sykefraværsstatistikken eller få stor nok oppslutning utenfor sin region, men det vil trolig være mulig å måle effekt av en samlet metodikk som integrerer de mest lovende grepene. Disse punktene må klargjøres for å rigge et prosjekt for en effektevaluering:

Type studie. Gullstandarden for effektstudier er randomiserte kontrollerte studier (RKS), hvor randomiseringen kan skje på individnivå eller på gruppenivå (klynge). Randomisering er det som gjør at RKS gir best resultater av de ulike metodene for effektmåling. Når det er tilfeldig hvem som mottar tiltaket, unngås seleksjonsskjevhet fra ukjente variabler, og man kan gjennom sannsynlighetsteori benytte statistiske metoder for å beregne effektstørrelse, og dermed estimere den *kausale* effekten av tiltaket (for mer se Suresh, 2011). Målet er at gruppene ikke skal ha systematiske ulikheter. I prosjekter hvor randomiseringen ikke ble gjort riktig har det blitt funnet at effekten blir overestimert med opptil 40 prosent (Schulz & Grimes, 2002) (Suresh, 2011). Effektstudier av en ny tjeneste eller oppfølging bør ta form av en klyngerandomisering, fordi endringen omfatter alle veiledere på ett kontor eller i en region. Et alternativ til en randomisert studie er en kvasi-eksperimentell studie hvor man definerer en kontrollgruppe for eksempel basert på lignende kjennetegn som utprøvsregionen, eller basert på lignende kjennetegn på individnivå.

Seleksjon. Målgruppen for metoden må defineres, og inklusjons- og eksklusjonskriterier må klargjøres. Rekrutteringskanaler må defineres og rutiner for inkludering, informasjon

og samtykke må beskrives. Det må gjøres beregninger av nødvendig utvalgsstørrelse for å kunne gjøre statistiske analyser, og rekrutteringsplanene må gjenspeile dette tallet.

Definert metode. Dosen som gis må være konsentrert nok og gis på samme måte på tvers av lokalkontor og enkeltveiledere. Metoden må defineres i en manual eller lignende, som gjør det mulig å måle kvaliteten på utførelsen av metoden (tiltakslojalitet).

Utfallsmål. Før utprøvingen er det nødvendig å gjøre en grundig vurdering av hvilke utfall man forventer å kunne påvise en endring på, når man forventer at endringer vil inntreffe og blant hvem. Evalueringen vår viser at reduksjon i sykefravær ikke er det eneste relevante utfallsmålet, og kanskje heller ikke det mest relevante – redusert inngang til AAP kan være mer treffende, gitt prioriteringene i Morgendagens SYFO. Sekundære mål kan for eksempel inkludere økt tiltaksbruk overfor sykmeldte, tilfredshet med tjenestene fra NAV, kvalitet på oppfølgingsplaner, kontakt mellom leger og NAV-veiledere, og vedtak om arbeidsrettede tiltak. Videre må utfallsmålene operasjonaliseres: Redusert i sykefravær kan for eksempel måles som nedgang i gjennomsnittlig lengde på sykefravær, færre sykefraværstilfeller, eller reduksjon i gjentakende sykefravær. Observasjonsperioden bør vare minst ett år før de to gruppene sammenlignes, og det bør planlegges langtidsoppfølging opp til 10 år.

I planleggingen av en randomisert kontrollert studie er CONSORT-sjekklisten et godt verktøy for å unngå skjevheter i designet av studien (Moher et al., 2010).

5. Konklusjon

Som evaluator, er vår vurdering at den mest lovende aktiviteten som er kommet ut av sykefraværsprogrammet i Vest-Viken er spørsmålene om jobbforventning og relasjon til arbeidsgiver, samt kartleggingssamtalene i Morgendagens SYFO. Treffsikkerhetsraten, med hensyn til predikert og faktisk lengde på sykefravær hos sykmeldte som har svart, gir grunn til optimisme for hvordan NAV kan frigjøre verdifull tid for veiledere i sykefraværsoppfølgingen. Dermed kan deres innsats brukes tidligere i sykefraværsløpet og der den gir mest merverdi for sykmeldte og arbeidsgivere. Vi anser en slik siling og prioritering av ressurser som en nødvendig forutsetning for å kunne lykkes med de andre aktivitetene, enten det handler om en tettere dialog med fastlegen, bruk av SE-metodikk eller at NAV-kontor og NAV Arbeidslivssenter samarbeider inn mot en spesifikk arbeidsplass. Det er også derfor vi i første rekke anbefaler å effektevaluere en modell der metodikken for siling, kartlegging og prioritering er et bærende element.

Vi vurderer også at måten endringene i framgangsmåte for vurdering av aktivitetskravet er gjennomført på, gjør at det ikke ser ut til å være noen sterk motsetning mellom kontroll av vilkår og tillitsbasert dialog med høy grad av brukermedvirkning. Selv om rapporten

vår vektlegger betydningen av god veiledning, er portvokterrollen på sykefraværsområdet åpenbart også viktig: Velferdsstatens legitimitet avhenger av at folketrygdens ytelser ikke oppfattes som åpne for misbruk. Derfor kunne en metodikk som innebar en tydelig forskyvning av balansepunktet mellom kontroll og tillit framstå som risikabel, og muligens også som en politisk beslutning. Vår oppfatning er likevel at man gjennom metodene i Morgendagens SYFO ivaretar kontrollfunksjonen på en mer hensiktsmessig måte, ved å unngå ressursbruk på *unødvendig* kontroll og at grunnlaget for kontroll og vurdering blir mer solid i de komplekse sakene man kartlegger grundigere.

Et overordnet formål med utviklingsprosjektene og evalueringen har vært å bidra til kunnskapsbasert praksis i NAV. Dette handler om at avgjørelser baserer seg på innhenting av kunnskap fra forskning, erfaringsbasert kunnskap fra praktikere og brukerkunnskap, for eksempel gjennom brukervedvirkning. Da er det viktig at utviklingsprosjekter gjennomføres og evalueres på en måte som gjør at man både kan måle *hvor godt* tiltaket virker, si noe om *hva* det er som virker og *hvordan*. Nye prosjekter bør ta utgangspunkt i tidligere prosjekterfaringer slik at det bygges kompetanse i organisasjonen. Modellen som ble utviklet for Morgendagens SYFO er delvis basert på forskning, og SE er et eksempel på en velutprøvd og dokumentert metode. De to andre delprosjektene bygger på kunnskap om at samarbeid og samhandling på tvers av faggrupper og tjenester gir bedre og mer helhetlig brukeroppfølgning for brukere med sammensatte behov. Vi mener dette illustrerer at NAV tar målet om å jobbe mer kunnskapsbasert på alvor.

Samtidig er NAV en stor og kompleks organisasjon, og hvis man skal lykkes med å skape reell og varig endring av praksis, er det nødvendig at et tilstrekkelig antall kontorer «går i takt». Ellers vil man risikere å gli tilbake til gamle vaner. Myndige og løsningsdyktige NAV-kontorer kan på mange måter være bedre rustet til å lykkes med krevende omlegginger av praksis enn detaljstyrte NAV-kontorer. Samtidig blir implementeringsstøtte fra fylkesledd, forankring på det enkelte NAV-kontor og systemstøtte fra direktoratet enda viktigere enn tidligere når ny praksis skal implementeres. Det er viktig at de gunstige faktorene som følger av myndige og autonome NAV kontor ikke blir til hinder for å implementere ny og bedre praksis.

Litteratur

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

<https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/nou-2021-2/id2832582/>

Arbeids- og inkluderingsdepartementet. (2023). *Tildelingsbrev til Arbeids- og velferdsdirektoratet for 2023.*

<https://www.regjeringen.no/contentassets/5f40e2f9587742ecb32261eceda4026a/tildelingsbrev-til-arbeids-og-velferdsdirektoratet-for-20231438148-combined.pdf>

Bernhardt, H. B. (2021). *Endringsreisen i NAV IT 2016-2020 En studie av den digitale transformasjonen i NAV IT og endringenes effekt på håndtering av Koronakrisen.*

[Master thesis, NTNU]. <https://ntnuopen.ntnu.no/ntnu-xmlui/handle/11250/2784357>

Brage, S., Kristoffersen, P., & Lysø, N. (2014). *NAVs oppfølging av sykmeldte* (Arbeid og velferd nr.1-2014). <https://www.nav.no/no/nav-og-samfunn/kunnskap/analyser-fra-nav/arbeid-og-velferd/arbeid-og-velferd/navs-oppfolging-av-sykmeldte>

Cook, T. D., & Campbell, D. T. (1979). *Quasi-experimentation: Design & Analysis Issues for Field Settings.* Rand McNally College Publishing Company.

Cullen, K. L., Irvin, E., Collie, A., Clay, F., Gensby, U., Jennings, P. A., Hogg-Johnson, S., Kristman, V., Laberge, M., McKenzie, D., Newnam, S., Palagyi, A., Ruseckaite, R., Sheppard, D. M., Shourie, S., Steenstra, I., Van Eerd, D., & Amick, B. C. (2018). Effectiveness of Workplace Interventions in Return-to-Work for Musculoskeletal, Pain-Related and Mental Health Conditions: An Update of the Evidence and Messages for Practitioners. *Journal of Occupational Rehabilitation*, 28(1), 1–15. <https://doi.org/10.1007/s10926-016-9690-x>

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>

European Union of Supported Employment. (2011). *Verktøykasse*.

<https://www.arbeidoginkludering.no/kompetanse/publikasjoner/verktoykasse-for-se/>

Fisker, J., Hjorthøj, C., Hellström, L., Mundy, S. S., Rosenberg, N. G., & Eplöv, L. F.
 (2022). Predictors of return to work for people on sick leave with common
 mental disorders: A systematic review and meta-analysis. *International Archives
 of Occupational and Environmental Health*, 95(7), 1–13.

<https://doi.org/10.1007/s00420-021-01827-3>

Fleten, N., Johnsen, R., & Førde, O. H. (2004). Length of sick leave – Why not ask the
 sick-listed? Sick-listed individuals predict their length of sick leave more
 accurately than professionals. *BMC Public Health*, 4(1), 46.

<https://doi.org/10.1186/1471-2458-4-46>

Franche, R.-L., Cullen, K., Clarke, J., Irvin, E., Sinclair, S., Frank, J., & Institute for
 Work & Health (IWH) Workplace-Based RTW Intervention Literature Review
 Research Team. (2005). Workplace-based return-to-work interventions: A
 systematic review of the quantitative literature. *Journal of Occupational
 Rehabilitation*, 15(4), 607–631. <https://doi.org/10.1007/s10926-005-8038-8>

Gagnano, A., Villotti, P., Larivière, C., Negrini, A., & Corbière, M. (2021). A
 Systematic Search and Review of Questionnaires Measuring Individual
 psychosocial Factors Predicting Return to Work After Musculoskeletal and

- Common Mental Disorders. *Journal of Occupational Rehabilitation*, 31(3), 491–511. <https://doi.org/10.1007/s10926-020-09935-6>
- Hagelund, A. (2014). From Economic Incentives to Dialogic Nudging – The Politics of Change and Inertia in Norwegian Sickness Insurance. *Journal of Social Policy*, 43(1), 69–85. <https://doi.org/10.1017/S0047279413000615>
- Helsedirektoratet. (2021). *Rapport om informasjonsutveksling mellom NAV og fastleger*. <https://www.nav.no/no/nav-og-samfunn/samarbeid/leger-og-andre-behandlere/nyheter/rapport-om-informasjonsutveksling-mellom-nav-og-fastleger>
- Hilsen, A. I., & Skinnarland, S. (2015). *Et bedre NAV for brukerne. Modell for brukermedvirkning i NAV* (2015:33). Fafo. <https://www.fafo.no/zoo-publikasjoner/fafo-rapporter/et-bedre-nav-for-brukerne-2>
- Hoefsmitt, N., Houkes, I., & Nijhuis, F. J. N. (2012). Intervention Characteristics that Facilitate Return to Work After Sickness Absence: A Systematic Literature Review. *Journal of Occupational Rehabilitation*, 22(4), 462–477. <https://doi.org/10.1007/s10926-012-9359-z>
- Immervoll, H., & Scarpetta, S. (2012). Activation and employment support policies in OECD countries. An overview of current approaches. *IZA Journal of Labor Policy*, 1(1), 9. <https://doi.org/10.1186/2193-9004-1-9>
- Kann, I. C., Lima, I. A. Å., & Brage, S. (2017). *Evaluering av forsøk med Hedmarksmodellen i Aust-Agder, Buskerud og Rogaland* (NAV-rapport nr. 3-2017). <https://www.nav.no/no/nav-og-samfunn/kunnskap/analyser-fra-nav/nav-rapportserie/nav-rapporter/evaluering-av-forsok-med-hedmarksmodellen-i-aust-agder-buskerud-og-rogaland>
- Kann, I. C., Lima, I. A. Å., & Kristoffersen, P. (2014). *Håndheving av aktivitetskravet i Hedmark har redusert sykefraværet* (Arbeid og velferd nr. 3-2014).

<https://www.nav.no/no/nav-og-samfunn/kunnskap/analyser-fra-nav/arbeid-og-velferd/arbeid-og-velferd/handheving-av-aktivitetskravet-i-hedmark-har-reduisert-sykefravaeret>

Lai, L. (2021). *Strategisk kompetanseledelse* (4. utgave.). Fagbokforlaget.

[https://www.nb.no/search?q=oaiid:"oai:nb.bibsys.no:999920156374702202"&me diatype=bøker](https://www.nb.no/search?q=oaiid:)

Løvvik, C., Shaw, W., Overland, S., & Reme, S. E. (2014). Expectations and illness perceptions as predictors of benefit reciprocity among workers with common mental disorders: Secondary analysis from a randomised controlled trial. *BMJ Open*, 4(3), e004321. <https://doi.org/10.1136/bmjopen-2013-004321>

MacEachen, E., Clarke, J., Franche, R.-L., Irvin, E., & Group, W. R. to W. L. R. (2006). Systematic review of the qualitative literature on return to work after injury. *Scandinavian Journal of Work, Environment & Health*, 32(4), 257–269.

<https://pubmed.ncbi.nlm.nih.gov/16932823/>

Mandal, R., Jakobsen Ofte, H., Jensen, C., & Ose, S. O. (2015). Hvordan fungerer arbeidsavklaringspenger (AAP) som ytelse og ordning? Et samarbeidsprosjekt mellom SINTEF og Nasjonalt kompetansesenter for arbeidsretta rehabilitering. 329. <https://ntnuopen.ntnu.no/ntnu-xmlui/handle/11250/2498179>

Markussen, S. (2012). The individual cost of sick leave. *Journal of Population Economics*, 25(4), 1287–1306.

Meld. St. 35 (1994-1995). (1995). *Velferdsmeldingen*. Sosial- og helsedepartementet.

https://www.stortinget.no/no/Saker-og-publikasjoner/Stortingsforhandlinger/Lesevisning/?p=1994-95&paid=3&wid=c&psid=DIVL443&pgid=c_0355

- Mik-Meyer, N. (2017). The power of citizens and professionals in welfare encounters: The influence of bureaucracy, market and psychology. I *The power of citizens and professionals in welfare encounters*. Manchester University Press.
<https://www.manchesterhive.com/display/9781526110305/9781526110305.xml>
- Miller, W. R., & Rollnick, S. (2016). *Motiverende samtale: Støtte til endring*. Fagbokforl.
[https://www.nb.no/search?q=oaiid:"oai:nb.bibsys.no:999919852701502202"&mediatype=bøker](https://www.nb.no/search?q=oaiid:)
- Moher, D., Hopewell, S., Schulz, K. F., Montori, V., Gøtzsche, P. C., Devereaux, P. J., Elbourne, D., Egger, M., & Altman, D. G. (2010). CONSORT 2010 explanation and elaboration: Updated guidelines for reporting parallel group randomised trials. *BMJ (Clinical Research Ed.)*, 340, c869. <https://doi.org/10.1136/bmj.c869>
- NAV. (2018). *Strategi for brukervedvirkning i NAV*. <https://www.nav.no/no/nav-og-samfunn/om-nav/brukervedvirkning/strategi-for-brukervedvirkning-i-nav>
- NAV. (2023a). *NAV 2030 Virksomhetsstrategi*. NAV.
https://www.nav.no/_/attachment/download/92a5adc0-36a0-4337-8c94-c3e4d8a3ef02:76a7053d878680c420818a873c3f16fd9d25cb31/NAV%202030_virksomhetsstrategi.pdf
- NAV. (2023b). *Statistikknotat. Utviklingen i sykefraværet per år 2022*. NAV.
https://www.nav.no/_/attachment/inline/5b6bff1d-0b2e-44b1-a8bc-36f435bf9672:d56129627e6d137b8a052d25f48e90747cc8d4aa/%C3%85rsnotat%202022.pdf
- Nossen, J. P., & Brage, S. (2015). *Aktivitetsskrav og midlertidig stans av sykepenger— Hvordan påvirkes sykefraværet?* (Arbeid og velferd nr.3-2015).
<https://www.nav.no/no/nav-og-samfunn/kunnskap/analyser-fra-nav/arbeid-og->

[velferd/arbeid-og-velferd/aktivitetskrav-og-midlertidig-stans-av-sykepenger-
 hvordan-pavirkes-sykefravaeret](#)

Nossen, J. P., & Brage, S. (2016). Forløpsanalyse av sykefravær: Når blir folk friskmeldt?
Arbeid og velferd, 2016(3), 75–93.

[https://www.nav.no/_/attachment/download/f60deece-78b9-4a77-afa0-
 2a7ee66ad089:ee4de82a0c9802f842a72df3bbc7e25c6e4b1d5e/kap6-aov-ny.pdf](https://www.nav.no/_/attachment/download/f60deece-78b9-4a77-afa0-2a7ee66ad089:ee4de82a0c9802f842a72df3bbc7e25c6e4b1d5e/kap6-aov-ny.pdf)

NOU 2023:4. (2023). *Tid for handling: Personellet i en bærekraftig helse- og omsorgstjeneste*. Departementenes sikkerhets- og serviceorganisasjon Teknisk redaksjon.

[https://www.regjeringen.no/contentassets/337fef958f2148bebd326f0749a1213d/n
 o/pdfs/nou202320230004000dddpdfs.pdf](https://www.regjeringen.no/contentassets/337fef958f2148bebd326f0749a1213d/no/pdfs/nou202320230004000dddpdfs.pdf)

Ose, S. O., Dyrstad, K., Brattlid, I., Slettebak, R., Jensberg, H., Mandal, R., Lippestad, J., & Pettersen, I. (2013). *Oppfølging av sykmeldte* (Nr. A24297). SINTEF.

<https://www.sintef.no/prosjekter/2011/oppfolging-av-sykmeldte/>

Oxford Research. (2021). *Evaluering av Kompetanseledelse—Et prosessverktøy for ledere og medarbeidere i NAV* [Evaluering]. [https://www.nav.no/no/nav-og-](https://www.nav.no/no/nav-og-samfunn/kunnskap/forskningsrapporter-og-evalueringer-finansiert-av-nav/innovasjon-og-laering/evaluering-av-kompetanseledelse-et-prosessverktoy-for-ledere-og-medarbeidere-i-nav)

[samfunn/kunnskap/forskningsrapporter-og-evalueringer-finansiert-av-
 nav/innovasjon-og-laering/evaluering-av-kompetanseledelse-et-prosessverktoy-
 for-ledere-og-medarbeidere-i-nav](https://www.nav.no/no/nav-og-samfunn/kunnskap/forskningsrapporter-og-evalueringer-finansiert-av-nav/innovasjon-og-laering/evaluering-av-kompetanseledelse-et-prosessverktoy-for-ledere-og-medarbeidere-i-nav)

Oxford Research. (2022a). *Evaluering av Senter for sykefraværsoppfølging i Hamarregionen* (Delrapport 1 fra Oxford Research og NORCE).

[https://www.nav.no/no/nav-og-samfunn/kunnskap/forskningsrapporter-og-
 evalueringer-finansiert-av-nav/sykefravaer-og-arbeidsmiljo-
 rapportarkiv2/evaluering-av-senter-for-sykefravaersoppfolging-i-hamarregionen](https://www.nav.no/no/nav-og-samfunn/kunnskap/forskningsrapporter-og-evalueringer-finansiert-av-nav/sykefravaer-og-arbeidsmiljo-rapportarkiv2/evaluering-av-senter-for-sykefravaersoppfolging-i-hamarregionen)

- Oxford Research. (2022b). *Kartlegging og evaluering av NAV sin oppfølging av IA-avtalen 2019-2022: Rapport delprosjekt 2*. <https://www.nav.no/no/nav-og-samfunn/kunnskap/forskningsrapporter-og-evalueringer-finansiert-av-nav/andre-rapporter/kartlegging-og-evaluering-av-nav-sin-oppfolging-av-ia-avtalen-2019-2022-oxford-research/2%20-%20Kartlegging%20og%20evaluering%20av%20NAV%20sin%20oppf%C3%B8lging%20av%20IA-avtalen%20-%20delprosjekt%202%20-%20rapport.pdf>
- Oxford Research. (2023). *Følgeevaluering av NAV Vestlands utviklingsprosjekt om sykefraværsoppfølging*. <https://www.nav.no/no/nav-og-samfunn/kunnskap/forskningsrapporter-og-evalueringer-finansiert-av-nav/sykefravaer-og-arbeidsmiljo-rapportarkiv2/utviklingsprosjekt-om-sykefravaersoppfolging-i-nav-vestland>
- Oxford Research og NORCE. (2022). *Evaluering av Senter for sykefraværsoppfølging i Hamarregionen*. <https://www.nav.no/attachment/download/1ede9e4e-332e-41b8-948e-e732e68a1549:140e78403a3a21298549cd45068eb7f30c075a8e/Evaluering%20av%20Senter%20for%20Sykefrav%C3%A6rsoppf%C3%B8lging%20i%20Hamarregionen.pdf>
- Reis, R. J., Utzet, M., La Rocca, P. F., Nedel, F. B., Martín, M., & Navarro, A. (2011). Previous sick leaves as predictor of subsequent ones. *International Archives of Occupational and Environmental Health*, 84(5), 491–499. <https://doi.org/10.1007/s00420-011-0620-0>
- Roelen, C. a. M., Koopmans, P. C., Schreuder, J. a. H., Anema, J. R., & van der Beek, A. J. (2011). The history of registered sickness absence predicts future sickness

- absence. *Occupational Medicine (Oxford, England)*, 61(2), 96–101.
<https://doi.org/10.1093/occmed/kqq181>
- Rollnick, S., Butler, C. C., Kinnersley, P., Gregory, J., & Mash, B. (2010). Motivational interviewing. *BMJ*, 340. <https://doi.org/10.1136/bmj.c1900>
- Schulz, K. F., & Grimes, D. A. (2002). Allocation concealment in randomised trials: Defending against deciphering. *The Lancet*, 359(9306), 614–618.
[https://doi.org/10.1016/S0140-6736\(02\)07750-4](https://doi.org/10.1016/S0140-6736(02)07750-4)
- Stray, K. N. (2022). *Den norske arbeids-og velferdsforvaltningen (NAV) sitt arbeid med oppfølging av sykmeldte arbeidstakere: Ny kontekst–nye roller?* Universitetet i Sørøst-Norge. https://openarchive.usn.no/usn-xmlui/bitstream/handle/11250/3016449/2022_135_stray_dissertation.pdf?sequence=1&isAllowed=y
- Ståhl, C., Karlsson, N., Gerdle, B., & Sandqvist, J. (2021). Predictive validity of general work ability assessments in the context of sickness insurance. *Journal of Rehabilitation Medicine*, 53(4), jrm00177. <https://doi.org/10.2340/16501977-2798>
- Suresh, K. (2011). An overview of randomization techniques: An unbiased assessment of outcome in clinical research. *Journal of Human Reproductive Sciences*, 4(1), 8–11. <https://doi.org/10.4103/0974-1208.82352>
- Terum, L. I., Torsvik, G., & Øverbye, E. (2017). Når vilkår og aktivitetskrav brytes. Frontlinjearbeideres tilnærming til sanksjoner. *Søkelys på arbeidslivet*, 34(3), 147–166. <https://doi.org/10.18261/issn.1504-7989-2017-03-01>
- Vedung, E. (2009). *Utvärdering i politik och förvaltning*. Studentlitteratur AB.

Wilkinson, L. A. (2011). Systems Theory. I S. Goldstein & J. A. Naglieri (Red.),

Encyclopedia of Child Behavior and Development (s. 1466–1468).

https://doi.org/10.1007/978-0-387-79061-9_941

Winde, L. D., Alexanderson, K., Carlsen, B., Kjeldgård, L., Wilteus, A. L., & Gjesdal, S.

(2012). General practitioners' experiences with sickness certification: A

comparison of survey data from Sweden and Norway. *BMC Family Practice*,

13(1), 10. <https://doi.org/10.1186/1471-2296-13-10>

OXFORD RESEARCH

Denmark

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

Norway

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

Sweden

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

Finland

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

Baltics/Riga

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

Belgium/Brussels

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