

TIDLIG UTE OG TETT PÅ

Evaluering av virksomhetsorganiserte team som ledd i NAV-Østfolds deltakelse i prosjektet “Ned med sykefraværet – IA-ledelse 2.0”

Helge Ramsdal
Catharina Bjørkquist
Mona Jerndahl Fineide
Erna Haug
Gunnar Vold Hansen

Høgskolen i Østfold
Oppdragsrapport 2018:1

Online-versjon (pdf)

Utgivelsessted: Halden

Det må ikke kopieres fra rapporten i strid med åndsverkloven og fotografiloven eller i strid med avtaler om kopiering inngått med KOPINOR, interesseorgan for rettighetshavere til åndsverk.

Høgskolen i Østfold. Oppdragsrapport 2018:1

© Forfatterne/Høgskolen i Østfold

ISBN: 978-82-7825-450-0

ISSN: 1504-5331

Forord

Vi har i denne rapporten evaluert virksomhetsorganisering som ledd i NAV-Østfolds deltakelse i prosjektet “Ned med sykefraværet – IA-ledelse 2.0”. Evalueringen ble gjennomført de siste tre månedene før jul 2017. Vi har valgt å intervju ansatte i de virksomhetsorganiserte teamene og ledere i de kommunale virksomhetene som teamene betjente. Det innebærer at mange mennesker har måttet sette av tid for at vi skulle få våre data. Vi har likevel opplevd at alle vi har møtt har vært positivt innstilt til å formidle sine erfaringer med teamene. Det setter vi stor pris på og takker derfor alle som har bidratt.

Både tid og andre ressurser har vært begrenset. Det har medført at vi ikke har kunnet intervju blant annet brukere og andre som også kunne bidratt med spennende innspill i evalueringen. Vi mener likevel at dataene fra intervjuene gir et realistisk bilde av hvordan teamene har fungert. De har også dannet et godt grunnlag for at vi kunne trekke de konklusjonene som presenteres i rapporten.

Evalueringen er gjennomført av en forskergruppe knyttet til masterstudiet i «Samordning i helse- og velferdstjenester», under ledelse av professor Helge Ramsdal. De øvrige deltakerne er dosent Gunnar Vold Hansen, 1. am. Catharina Bjørkquist, 1.am. Mona J. Fineide og 1.lektor Erna Haug. Gruppen er deltakere i høgskolens satsing på «Arbeidslivs-, profesjons- og tjenesteforskning» - som omfatter til sammen ca. 15 forskere. HiØ har også en

intensjonsavtale med A-dir. om kunnskapsutvikling, forskning og undervisning innen arbeidslivsområdet.

Evalueringen har gitt oss et spennende innblikk i de utfordringer NAV står overfor og hvordan man jobber for å finne gode løsninger. Forskerne som står bak denne evalueringen har derfor også fått ny innsikt – en innsikt vi videre kan benytte i undervisning og slik styrke kunnskapen om NAV blant våre studenter.

Fredrikstad

Helge Ramsdal

Prosjektleder

Innholdsfortegnelse

Forord	1
Sammendrag	5
Bakgrunnen for prosjektet.....	11
Opplegg for evalueringen.....	15
Nedgang i sykefraværstallene	19
Gjennomført en ryddejobb.....	21
NAVs eller kommunens tall	23
Organisering og arbeidsformer	27
Bakgrunn.....	27
Kort om «team-organisering»	28
Organisering av virksomhetsorganiserte team.....	30
Analysen	31
Rekrutteringsprosessen, motivasjon og kompetanse.....	32
Individuell oppfølging av sykemeldte.....	39
Konsentrert arbeidsinnsats.....	39
En del av sykefraværet har komplekse årsaker	40
Fokus på bistand og dialog	42
Sykefraværsoppfølging på organisatorisk nivå.....	49
«Tett på» arbeidsgiverkontakter hos samme arbeidsgiver	51
Lederstøtte.....	54
Fastlegene på banen	56
Teknologi og mobile løsninger	59
Erfaringer med avvik fra hovedregelen om telefonkontakt.....	59
Mobile dataløsninger.....	60
Fagsystemene	62
Skype-møtene.....	64
Informantenes innspill om videre drift	67
Videreføring.....	67
Ressurssituasjonen.....	68

Samarbeid og rolleavklaring.....	68
Diskusjon	71
Teamorganisering.....	71
Individuell sykefraværsoppfølging	73
Sykefraværsoppfølging på organisatorisk nivå	75
Organisatoriske og tekniske utfordringer for NAV	76
Konklusjoner.	79
Litteratur.....	83
Vedlegg	86
Intervjuguide NED – ansatte NAV.....	86
Intervjuguide NED – ledere i kommunen.....	87

Sammendrag

Høgskolen i Østfold fikk i oktober 2017 i oppdrag å evaluere prosjektet «NED med sykefraværet – IA-ledelse 2.0». Dette var i utgangspunktet et ett-årig prosjekt der en ønsket å prøve ut nye arbeidsformer knyttet til arbeidet med å redusere sykefraværet i kommunale virksomheter. Hovedgrepet var å etablere virksomhetsorganisering, og å arbeide tett på de virksomhetene der en identifiserte de største utfordringene med høyt sykefravær i noen utvalgte bykommuner i Østfold. Basert på et omfattende skriftlig materiale og intervjuer med en rekke involverte i prosjektet, har vi vurdert resultatene mht. reduksjon i sykefraværet i disse kommunene. Målet med prosjektet var å redusere sykefraværet med 20 %. Gjennom 2017 er det registrert en reduksjon i antall sykemeldte helt ned i minus 48 % i uke 34. Status i uke 50 er ned 26 %, noe som vil si at det i snitt har vært en reduksjon på 22 % gjennom året. I denne rapporten vurderer vi hvilke faktorer som kan bidra til å forklare dette resultatet. Vi er særlig opptatt av hvordan involverte aktører opplever organisasjons- og arbeidsform i prosjektet, både mht. bidrag til måloppnåelse (reduksjon i sykefraværet), og i relasjon til forutsetningene for at de organisasjons- og arbeidsformer som er utprøvd kan videreutvikles i NAV-organisasjonen.

Evalueringen vi har foretatt er relativt avgrenset, noe som har sammenheng med at tids- og ressursrammen var stram. Gjennom 3 måneders intensivt arbeid har en forskergruppe ved Høgskolen i Østfold bestående av fem deltakere, foretatt en analyse som kan danne et foreløpig grunnlag for en eventuell videreføring av prosjektet. Vi vil likevel påpeke at det er flere begrensninger i de analysene vi har foretatt, og vil håpe at NAV vil anse dem

som et startpunkt i en forskningsbasert kunnskapsutvikling om de utfordringer og dilemmaer en står overfor i det videre arbeidet med å redusere sykefraværet.

Evalueringen er gjennomført ved at vi har intervjuet ansatte i de virksomhetsorganiserte teamene og ledere i de virksomhetene teamene har betjent. Intervjuene er etterpå analysert med sikte på å få frem et best mulig bilde av hvordan teamene har bidratt til å oppnå de målene som prosjektledelsen hadde satt opp på forhånd. Det innebærer at datagrunnlaget er avgrenset og vi ikke har analysert viktige erfaringer som hvordan de sykemeldte og fastleger har opplevd prosjektet. Dette er data som vi anbefaler at man har en særlig oppmerksomhet på dersom det skal gjennomføres en videre evaluering av den arbeidsformen som prosjektet har lagt opp til.

Det finnes en rekke ulike måter å tallfeste sykefravær. I dette prosjektet har oppmerksomheten i stor grad vært utviklingen av antall personer med legemeldt sykefravær. Våre data viser at registreringen av disse ikke alltid har vært helt oppdaterte. Det har derfor for flere av teamene vært nødvendig å foreta en opprydding av oversiktene over antall sykemeldte. Vår konklusjon er likevel at prosjektet langt på vei har oppnådd sine tallfestede mål. Våre informanter, særlig de NAV-ansatte, er likevel svært tydelige på at det viktigste med prosjektet ikke er de tallmessige resultatene, men at prosjektet har vist dem en ny og bedre måte å løse sykefraværsutfordringene på.

Det sentrale organisatoriske grepet i prosjektet var etablering av virksomhetsorganiserte team. Disse teamene besto av NAV-veiledere med ulik erfaring og ansatte fra NAV-arbeidslivssenteret. Hvert team fikk så ansvar for å følge opp hver sin kommune, eller hver sin del av kommunen. Det innebar at sykemeldte ikke ble organisert ut fra fødselsdato, slik man ellers gjør det i NAV, men i stedet ut fra arbeidsplass. Man fikk dermed en fast kobling mellom de ulike arbeidsplassene og et bestemt team i NAV. Vår gjennomgang viser at teamene ikke fullt ut er organisert i tråd med teoretiske beskrivelser av team. Tilbakemeldingene er tydelige på at selv om teamene kan virke noe løst koblede, så fungerer de som viktige arenaer for erfaringsutveksling og diskusjoner om problemer som er vanskelig å løse. Målsettingen om at ulik bakgrunn blant teammedlemmene skulle gi teamene bredere grunnlag for å finne frem til gode løsninger, synes derfor å være oppnådd.

Evalueringen viser at virksomhetsorganisering har gitt NAV helt nye muligheter for å kunne bidra til reduksjon av sykefraværet. Koblingen mellom team og virksomheter har skapt relasjoner som både arbeidsgivere og NAV-ansatte har hatt fordeler av. For arbeidsgiverne har det vært viktig å kunne ha et team eller en person å kunne forholde seg til, vært en klar forenkling. I den grad arbeidsgiverne har trengt hjelp og råd fra NAV, har de visst hvem de skulle henvende seg til og hvordan de enklest kunne ta kontakt.

For NAV-ansatte har virksomhetsorganisering medført at de har blitt kjent med arbeidsplassene som brukerne er sykemeldt fra. Det innebærer at NAV-ansatte har fått innsikt i hva slags belastninger og risikoer de ansatte utsettes

for. I mange tilfeller utsettes ansatte for fysiske og/eller psykiske belastninger over tid og kunnskapen om hvordan dette kan ha virket inn på en sykemelding, har gjort NAV-ansatte bedre i stand til å forstå grunnlaget for sykemeldinger på den aktuelle arbeidsplassen. Forståelsen av arbeidsplassen og hvilke belastninger de ansatte møter, gir NAV-ansatte også muligheter for å gi råd om hvordan arbeidsoppgaver kan tilpasses slik at den sykemeldte kan komme raskest mulig tilbake i jobb.

Den tette kontakten med arbeidsgiver og arbeidsplass, gjør at NAV-ansatte i mange tilfeller kan gå inn i en dialog med fastlege, sykemeldte og arbeidsgiver med sikte på å finne gode løsninger. Dette er dialoger som kan organiseres når en av partene opplever behov for det, og som kan organiseres uavhengig av faste dialogmøter.

Tett kontakt mellom NAV og virksomhetene, avdekker i noen tilfeller generelle arbeidsmiljøproblemer og i noen tilfeller at arbeidsgivere mangler kompetanse på sykefraværsoppfølging. Det har gitt NAV muligheter til å gå inn og tilby hjelp til å løse en del slike utfordringer. Teamene har dermed også kunne bidra inn i en styrking av virksomhetenes eget sykefraværsarbeid.

Et resultat av at NAV i dette prosjektet har kommet så tett på virksomheten, er at virksomhetene også har opplevd at NAV har vært en serviceinstitusjon. Virksomhetene har derfor tilsynelatende forventet mer av NAV nå enn tidligere. Om det er dette som er årsaken til at de ansatte har opplevd ressursituasjonen som krevende, eller om det er en generell utfordring for NAV er ikke tydelig i våre data.

Dessverre viser våre data at det er en del utfordringer knyttet til administrative systemer og rutiner. En del av disse utfordringene er et resultat av generelle problemer som NAV sliter med. Det er likevel tydelig at en del av problemene forsterkes når man skal jobbe ambulanseløst og er avhengig av tilgang til data fra flere ulike databaser. Samtidig viser også at mange fremhever det som positivt at de NAV-ansatte har gjort seg tilgjengelig via mobiltelefon.

En ambisjon med prosjektet var at ansatte skulle få stor grad av frihet til selv å velge løsninger ut fra faglig vurderinger. Det er en målsetting som bare i begrenset grad oppleves å være nådd. Både intern organisering og rutiner, synes å ha mangler i forhold til å realisere en slik ambisjon. Her har nok NAV en organisatorisk utfordring som bør løses.

Punktvis kan vi oppsummere resultatene av denne evalueringen på følgende måte:

Prosjektet har ført til:

- markert reduksjon i sykefravær blant de virksomhetene som har deltatt. Tallene varierer fra 20-40 % reduksjon.
- at arbeidsgiver har fått ett kontaktpunkt for oppfølging av alle sine sykemeldte arbeidstakere.
- at oppfølgingen av sykemeldte har kommet i gang tidligere enn før,
- at NAV-ansatte har fått større beslutningsmyndighet.

Prosjektet har avdekket følgende utfordringer:

- Større grad av beslutningsmyndighet til teamene er nødvendig for å få sykemeldte raskere tilbake i arbeid.
- Det er behov for en gjennomgang av ressurs situasjonen knyttet til oppgaver og ansvar.
- Det er fremdeles utfordringer knyttet til fagsystemene og de mobile løsningene.

Bakgrunnen for prosjektet

Utgangspunktet for prosjektet er NAVs strategi for å fornye arbeidet med å redusere sykefraværet generelt, og i kommunal sektor spesielt. Det heter i grunnlagsdokumentene om dette at «15 års innsats for å få ned sykefraværet i kommunal sektor har dessverre ikke ført fram», og en har derfor vært opptatt av å finne nye organisasjons- og arbeidsformer for dette arbeidet. Rapporten «Et Nav med muligheter» (Vågang-utvalget) pekte på at NAV-organisasjonen var preget av for mye administrasjon, byråkratiske arbeidsformer og uhensiktsmessige relasjoner til arbeidsgiverne, også kommunene. Utvalget konkluderte med forslag til endringer blant annet i fem hovedpunkter. Dette er siden fulgt opp av regjeringen i Meld. St. 33 (2015-2106) der de fem hovedpunktene også er presentert:

- 1. Rykke nærmere arbeidsmarkedet og arbeidsgiver*
 - 2. Større lokal frihet til å tilpasse tjenester til brukerens behov*
 - 3. Mindre styring og mer ledelse*
 - 4. Økt oppmerksomhet på brukeren, ikke på system*
 - 5. Sikre kunnskapsbaserte tjenester og kompetanse i møte med brukerne*
- (Meld. St. 33, 2015-2106: 20-21)

Disse hovedpunktene er altså forankret i en omfattende analyse av de utfordringene som NAV står overfor. Et sentralt poeng i vår evaluering har derfor vært om en eller flere av disse målsettingene er realisert gjennom virksomhetsorganiserte team.

Som del av den nye NAV-strategien ble det i 2015 etablert et omfattende nasjonalt samarbeid mellom KS og NAV om en «fornytt kamp mot sykefravær» gjennom prosjektet «Ned med sykefraværet – IA-ledelse 2.0». Dette prosjektet omfatter 31 kommuner fra hele landet. Kommunene som er med, har det til felles at de alle har et sykefravær på over 10% og mer enn 10.000 innbyggere. Gjennom dette samarbeidet ble det i løpet av 2017 gjennomført 2 NED-konferanser der reduksjon i sykefraværet og «mestringsorientert ledelse» er satt på dagsorden.

Østfold-prosjektet, som vi har evaluert, skjer innenfor rammen av det nasjonale NED-prosjektet, men har i tillegg til disse samlingene, lagt til en ekstra dimensjon i dette arbeidet gjennom å teste ut effekten av å etablere virksomhetsorganiserte team i arbeidet i fem av de største kommunene i fylket. Virksomhetsorganiserte team ses i sammenheng med en ny arbeidsform, der en virksomhetsorganiserer sykefraværsoppfølgingen i kommunene. Det vil si at all sykefraværsoppfølging av kommunens ansatte gjøres av teamet. I beskrivelsen av Østfold-prosjektet heter det at «*..Teamene består av komplementær kompetanse der kjernekompetansen i teamene er kompetanse om oppfølging av ansatte og arbeidsgivere. Teamene skal ha arbeidssted hos kommunen*». Det het videre at medlemmene i teamene er blitt rekruttert gjennom en interessentmelding for å få «*motiverte og innovative medarbeidere som klarer å definere seg selv og sin kompetanse til det klare oppdraget vi har gitt dem. NAV Østfold mener at vi gjennom en slik arbeidsform får praktisert et kompetent, brukerorientert og ledet NAV*».

Organisering av prosjektet - forholdet mellom involverte parter

Prosjekteier er fylkesdirektør Sverre Jespersen. Prosjekteier skal sikre at prosjektet opprettholder vektleggingen av gevinstarbeidet, at ansvar og myndighet er klarlagt, og at prosjektet styres etter «beste praksis». For å få en arena for prosjektets involverte er det etablert en styringsgruppe som har som mandat å representere oppdragsgiver og til å følge opp prosjektets fremdrift og resultater, støtte prosjektleder og prosjektteamene i deres gjennomføring av prosjektet, samt bidra til å sikre hensiktsmessig overføring av prosjektet til drift og forvaltning i linjeorganisasjonen. NAV-kontor og NAV Arbeidslivssenter er hovedaktørene i prosjektet og er ansvarlig for arbeidet med å virksomhetsorganisere sykefraværsoppfølgingen. Det er verd å merke seg at det het i prosjektbeskrivelsen at disse aktørene ville få *«alle tenkelige ressurser som skal til for å nå målet innenfor rammen til NAV Østfold sitt handlingsrom»*.

Inngangskriterier for å delta i prosjektet var at en hadde mer 10.000 innbyggere, og mer enn 10 % sykefravær i kommuneorganisasjonen. De kommunene som deltar i prosjektet er Askim, Fredrikstad, Halden, Moss og Sarpsborg kommuner. I tillegg ble Rygge kommune invitert med fordi de om kort tid skal slås sammen med Moss.

Målene med prosjektet ble formulert som en «gevinstoversikt», og denne legger grunnlaget for den evalueringen vi har foretatt. Verd å merke seg er at denne oversikten ikke bare innebærer mål om å redusere sykefraværet i de delene av kommuneorganisasjonen som deltar i prosjektet med 20 %, men

også har definert flere «gevinster» som er knyttet til den overordnede NAV-strategien om nye organisasjons- og arbeidsformer:

Gevinstoversikt

Gevinster	For hvem, og hvordan fremkommer gevinsten?	Forutsetninger for at gevinsten skal kunne realiseres
Tidligere oppfølging	Arbeidsgiver og arbeidstaker	Endret arbeidsmetodikk
Ett kontaktpunkt for arbeidsgiver i NAV.	Arbeidsgiver slipper å forholde seg til mange funksjoner og nivåer i NAV.	Endret arbeidsmetodikk, som tilsier at det er det NAV-kontoret som ligger i arbeidsstedets kommune som tar sykefraværsoppfølgingen av alle virksomhetens ansatte.
Ett kontaktpunkt for arbeidstaker i NAV.	Arbeidstaker får alle NAV sine arbeidsrettede tjenester levert av ett som samhandler, deler kunnskap, som er godt ledet, kompetent og som fremstår som ett NAV.	Endret arbeidsmetodikk, som tilsier at det er det NAV-kontoret i den kommunen vedkommende jobber som skal ta sykefraværsoppfølgingen.
Myndige medarbeidere som kan ta beslutninger og fatte vedtak nær bruker.	Arbeidstaker og arbeidsgiver får svar umiddelbart uten ventetider og myndighet er flyttet til brukermøtene.	Endret arbeidsmetodikk, rutiner, mandat og kompetanse til å ta beslutninger og fatte vedtak, og tilgang på fagsystemer
Bedre brukermøter der brukerne opplever et NAV som er myndig og løsningsdyktig.	Arbeidstaker og arbeidsgiver opplever at de får bedre veiledning, bistand og tilgang på virkemidler som muliggjør tilrettelegging og overgang til arbeid.	At teamene får de ressurser og myndighet for å kunne arbeide myndig og løsningsdyktig.
Redusert sykefravær i de deltakende kommunene med 20 %.	Kommunene vil oppleve å ha flere personer på jobb for å levere kommunale tjenester. Østfold vil få redusert sykefraværet i fylket fra 6,2 % til 5,7 % innen utgangen av 2017, NAV vil spare samfunnet for betydelige summer i refusjon av sykepengen.	Gjennomfører prosjektet i henhold til plan.

Opplegg for evalueringen.

I arbeidet med evalueringen har vi tatt utgangspunkt i tre hovedtemaer basert på føringene i oppdragsdokumentet:

- 1) Effekter av virksomhetsorganisering/teamorganisering: Her har vi i samarbeid med NAV ressurscenter systematisert og vurdert statistiske opplysninger om utvikling av sykefraværet i de aktuelle kommuneorganisasjonene. Disse målene er basert på NAVs egne sykefraværsanalyser av porteføljen, og disse har dannet grunnlag for innhenting av data om organisering og tekniske konsepter som kan bidra til å forklare utvikling i sykefraværet i kommuneorganisasjonene det er tale om.
- 2) Teamorganisering/virksomhetsorganisering som «organisatorisk» konsept: Her har vi studert teamdeltakernes og kommunenes erfaringer med teamenes sammensetning/kompetanse, arbeidsformer og arbeidsprosesser, og koplinger til arbeidsgivere og øvrige helse- og velferdstjenester.
- 3) Teamorganisering/virksomhetsorganisering som «teknisk» konsept: her har teamdeltakernes erfaringer med kommunikasjonssystemer – blant annet erfaringer med kommunikasjon med ulike programmer uavhengig av lokalisering, være i fokus.

I tråd med disse tre temaene innhentet vi data gjennom tre kilder:

1. Dokumentasjon av resultater i relasjon til målet om 20 % reduksjon i sykefraværet. I samarbeid med NAV Ressurssenter har vi søkt å klargjøre de statistiske data som foreligger om sykefraværsutvikling i de seks kommuneorganisasjonene. Dette har vært en avklaring av status for de eksisterende data som NAV har hånd om. I prosjektet har dette fremkommet som ukentlige oversikter over utviklingen av sykefraværet. Disse har så vært gjenstand for Skype-møter en gang i uken med deltakere i prosjektet. Vi har hatt anledning til å følge et par av disse møter for å danne oss et inntrykk av hvordan en løpende fortolker resultatene.
2. *Gruppeintervjuer med de ansatte i virksomhetsorganiserte team i hver kommune - til sammen 6 intervjuer.* Intervjuene ble gjennomført i de respektive kommunene. Tilsammen 16 av de 20 veilederne som har arbeidet i de virksomhetsorganiserte teamene deltok på intervjuene. Intervjuene tok utgangspunkt i resultatene av arbeidet slik det fremkom i sykefraværsstatistikken, og vi fokuserte på teamdeltakernes oppfatninger av det de mente var grunnene til disse resultatene, og hvilke forutsetninger en mente var til stede som kunne forklare resultatene. Videre stilte vi spørsmål om i hvilken grad overordnede mål («å rykke nærmere arbeidsmarkedet og arbeidsgiver, oppnå større lokal frihet til å tilpasse tjenester til brukerens behov, mindre styring og mer ledelse, og økt oppmerksomhet på brukeren, ikke på system») var blitt realisert. Vi stilte også spørsmål om rekruttering, kompetanse og

motivasjon til å delta i teamene, og om de konkrete arbeidsformer som en har benyttet. Avslutningsvis spurte vi om prosjektet kan/bør videreføres, og hva som i så fall er utfordringene og mulighetene som ligger i denne organisasjons- og arbeidsformen. Hva bør endres/fornyes ved videre drift? (se vedlagte intervjuguide).

3. *Gruppeintervjuer med 2-4 ledere med personalansvar fra de aktuelle kommunene (til sammen 6 intervjuer).* Dette dreide seg om avdelings-/virksomhetsledere i de virksomhetene som var pekt ut på grunn av høyt sykefravær, i hovedsak fra barnehage- og pleie- og omsorgssektoren. Utvelgingen skjedde i samarbeid med teamet i den enkelte kommune, og fokuserte på hvordan de opplevde utviklingen i sykefraværet i sin virksomhet, grunnene de ville fremheve om denne utviklingen, og hvordan de hadde opplevd den nye relasjonen til NAV gjennom etableringen av teamet.

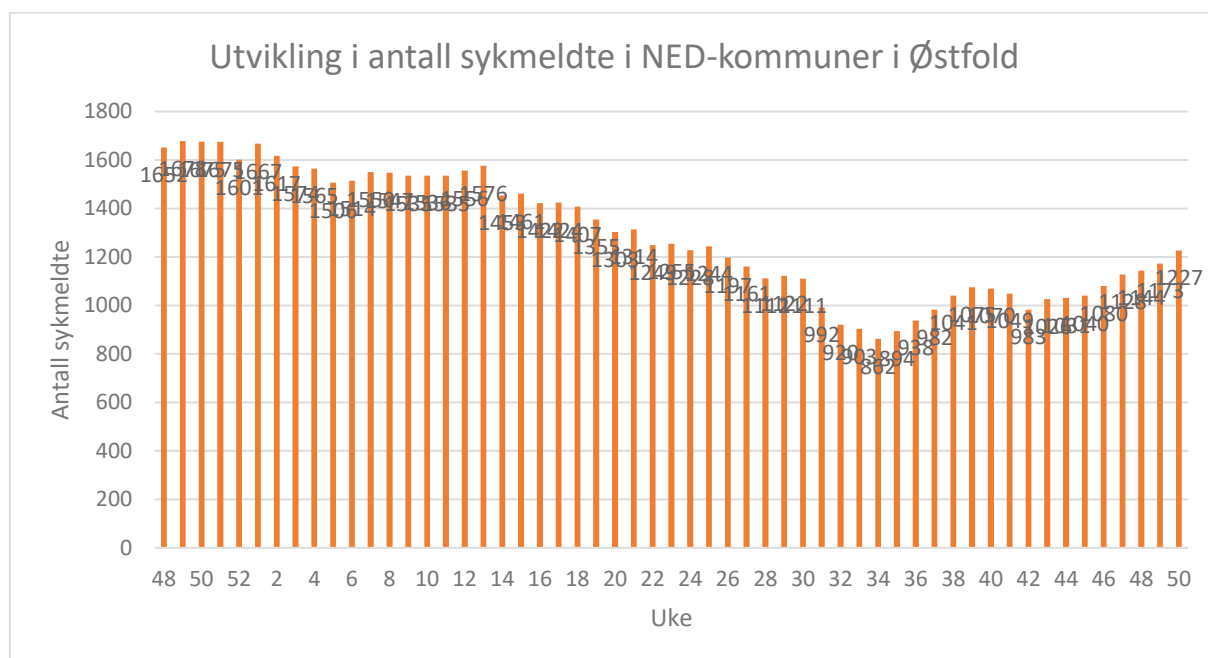
I tillegg ble prosjektleder i NAV og tre ledere i lokalt NAV kontor (som hadde lederansvar for deltakerne i de virksomhetsorganiserte teamene), intervjuet om sine erfaringer med prosjektet.

Før intervjuene ble det utarbeidet en intervjuguide (se vedlegg) og prosjektet ble meldt til Personvernombudet for forskning (se vedlegg). Intervjuene ble tatt opp med digital opptaker. Det er åtte transkriberte intervjuer og seks lydfiler fra intervjuene.

Med utgangspunkt i temaene for evalueringen som er skissert foran, mente vi det var hensiktsmessig å primært undersøke hva som var suksessfaktorer og hvilke mekanismer ved disse faktorene som skaper suksess. Dette innebar at vi valgte et intensivt design for å få frem bakgrunnen for de resultatene man oppnår – og som fremstår som «effekter» i form av utvikling av redusert sykefravær i de aktuelle kommuneorganisasjonene (Danermark & al, 2003). Vårt evalueringsdesign var inspirert av «Contribution Analysis» (Mayne 2012). Contribution Analysis (CA) er en evalueringsform som legger til grunn at samfunnet er i stadig endring og at det derfor ved implementering av nye tiltak i for eksempel offentlig forvaltning, ikke er mulig å isolere virkningene av det nye tiltaket fullt ut fra andre endringer og utviklingstrekk. Målsettingen var derfor å finne ut om det konkrete tiltaket har bidratt til økt måloppnåelse, gjerne i samspill med eller på tross av andre utviklingstrekk.

Nedgang i sykefraværstallene

Det finnes ulike måter å måle sykefraværet. I dette prosjektet har man hatt oppmerksomheten rettet mot antall personer som er registrert med legemeldt sykefravær. Utviklingen av antall personer som har et legemeldt sykefravær har derfor vært det tallet prosjektet har vurdert sin innsats opp mot. I løpet av prosjektperioden har det vært følgende utvikling av antall personer med legemeldt sykefravær.



Denne oversikten viser at sykefraværet i NED-kommunene i Østfold (Halden, Sarpsborg, Fredrikstad, Askim, Moss og Rygge) har vist en fallende tendens siden sent høsten 2016. Målet med prosjektet var å redusere sykefraværet med 20 %. Gjennom 2017 er det registrert en reduksjon i antall sykemeldte helt ned i minus 48 % i uke 34. Status i uke 50 er ned 26 %, noe som vil si at det i snitt har vært en reduksjon på 22 % gjennom året. Riktignok viser oversikten at det er blitt en mindre oppgang på slutten av året, men likevel

viser tallene at reduksjonen i antall personer med legemeldt sykefravær er redusert med mer enn målsettingen på 20%.

Sammenliknet med de øvrige kommunene i NED-prosjektet på landsbasis, viser det seg at kommunene som har deltatt i Østfold-prosjektet samtlige har større nedgang enn de øvrige 31 kommunene. Dette var naturlig nok et viktig grunnlag for vår analyse av prosjektet, og vi stilte spørsmål om hvilken status disse tallene på nedgang faktisk hadde, og hvilke forhold som kunne forklare resultatet. I dette lå også en problemstilling knyttet til i hvilken grad en kunne isolere en selvstendig effekt av prosjektets viktigste grep i de aktuelle kommunene; virksomhetsorganisering og ny arbeidsform knyttet til denne organiseringen. Det må understrekes at den evalueringen vi har gjennomført ikke hadde et design som en effektanalyse, men fokuserte på å kommunisere og drøfte de erfaringene som særlig kom til uttrykk i informantintervjuene.

Også blant informantene er det en oppfatning om at man generelt har oppnådd gode resultater med nedgang i andelen sykemeldte i prosjektperioden. Et av temaene viser også til at de har færre som søker AAP. Samtidig blir det problematisert hva man har oppnådd, og i mange av intervjuene blir det påpekt at også de andre målene med prosjektet er viktige, og at en lett kan bli ensidig fokusert på den kvantitative utviklingen sykefraværstatistikken viser. Det blir lagt stor vekt på de kvalitative resultater i form av en organisering som er meningsfull. Også det at deltakerne i teamene har kommet nærmere både ledere i virksomhetene og de ansatte ses på som viktige kvalitative resultater.

Når sykefraværet synker og man har tettere kontakt med virksomhetene, opplever man å ha god kontroll på arbeidet med sykefraværet. Det har medført at NAV kan være mer fleksibel med hensyn til hvor ofte de skal ha møter med virksomhetene, og heller rette oppmerksomheten mot de virksomhetene som har større utfordringer med hensyn til fravær og sykemeldinger.

På spørsmål om hvorfor tallene går kraftig ned, svarer en av deltakerne i et virksomhetsorganisert team følgende:

Det er jo titusenkronersspørsmålet, som er veldig vanskelig å få tak i. Hva er det som gjør forskjellene og er tallene reelle. For det var en del manuell jobb i begynnelsen for å rydde i det ene systemet vi har. Der man må sikre seg at personene virkelig er ute av sykemelding.

Flere av team-medlemmene snakker om en slik opprydding i egne systemer.

Gjennomført en ryddejobb

Det fremkommer at de involverte NAV-kontorene har gjennomført et ryddearbeid med hensyn til hvorvidt noen oppføringer på listene over sykemeldte ikke er reelle. Det er blant annet saker som skulle vært avsluttet, men som av ulike grunner likevel ikke var det. En informant fra NAV lokalt forklarer det slik:

Ja for sånn teknisk har vi to systemer som ikke alltid jobber sammen. Og da må vi gå inn å avslutte sykefraværstilfellet når alt er utbetalt og når de er klart friskmeldt. Så det var en del av den ryddingen som ble gjort fra januar.

Det å gi sykefravær særlig oppmerksomhet som gjennom prøveprosjektet med virksomhetsorganisering får også en konsekvens i seg selv i form at flere rydder i sine systemer. Fra oppstarten og fram til november beskriver et av kontorene en utvikling hvor antallet sykemeldte er omtrent halvert. Noe av dette er opprydding i form av gamle saker som ikke var lukket eller at den sykemeldte hadde gått over på andre ytelser, også uten at saken var lukket i systemer som leverer tall til sykefraværstatistikken.

[...] det er forvaltning som utbetaler sykepenger og legger inn sykepenger i ett system. Og hvis det ikke blir avsluttet riktig, så blir det ikke fjernet i vårt system som vi jobber mer i. Som har oversikt over alle som er sykemeldte i X kommune. Da må jeg gå inn manuelt å avslutte sykefraværstilfellet i det systemet som jeg jobber mest i.

Et team vektlegger særlig at tallene for 2017-2018 vil være riktigere fordi mye av ryddejobben var gjort før prosjektet startet. Det vil fortsatt være muligheter for endringer i sykefraværet dels fordi NAV går inn tidligere. Selv om det ikke er sikkert det blir færre nye sykemeldte, åpner informantene for at de blir kortere og mer graderte, hvilket også påvirker tallene. Også etter ryddearbeidet er gjennomført, er utviklingen generelt positiv fram til oktober 2017 for to kommuner.

Det er noe usikkerhet blant informantene om hva som er de reelle tallene etter oppryddingen. Noe av dette kan ha sin bakgrunn i at grunnlaget for kommunenes egne tall og NAVs tall er forskjellig.

NAVs eller kommunens tall

Flere informanter peker på at tallene for andel sykemeldte varierer med hensyn til hvem sine tall man går ut fra – kommunenes egne tall er forskjellige fra tallene som NAV opererer med. Det er to systemer som er etablert ved siden av hverandre og som ikke «snakker sammen». Hvor positiv utviklingen har vært, vil avhenge noe av hvem sine tall man tar utgangspunkt i, men det har uansett vært en positiv trend. En informant fra ett av de virksomhetsorganiserte teamene sier:

[...] at det ikke er helt samsvar mellom de tallene vi har, og som vi feirer, og de tallene som er i kommunen. Men når det er sagt, så finnes det likevel en reell nedgang. I og med at begge parter ser at det går nedover.

Tallene NAV bruker er basert på tall som ukentlig tas ut fra systemet ARENA som er åpne sykefraværssaker. Informanten påpeker at det ikke er det samme som sykefravær og sykefraværsprosent. En åpen sykefraværssak telles som en sykefraværssak uavhengig om den er 20 % gradert og hvor den ansatte i stor grad er friskmeldt. Dette korrigeres det ikke for og det fremkommer følgelig heller ikke av statistikken.

Det gjøres også et poeng av at det er viktig å ta utgangspunkt i kommunens tall siden det er kommunen som har satt seg mål for nedgangen i sykefraværet. Følgende utsagn kan illustrere dette:

Jeg har vært veldig opptatt av at det er kommunen sitt tall her som jeg forholder meg til. For vi kan jo måle på forskjellige måter, men de gikk inn i det her med et ønske om å komme ned på rundt åtte. Det var en 20 % nedgang. Da gjorde NN en kjempejobb med kommunens personal og HR-person og finne ut hvordan skal vi måle dette for å få det mest mulig riktig.

Det at man jobber ut fra en felles forståelse av hva man skal måle utviklingen ut fra vil være viktig siden:

Og åtte-tallet, det er inklusivt egenmeldt fravær. For du må ha med noen nyanser her. For når NAV snakker om sykefravær, så snakker vi om det legemeldte sykefraværet. I alle våre statistikker er det det vi opererer med.

Selv om kommunene og NAV opererer med ulikt tallgrunnlag, viser datamaterialet at ansatte i NAV mener at man vil se en effekt på sykefraværsprosenten – og en nedgang i denne – i de virksomhetene som de virksomhetsorganiserte teamene har jobbet med og rettet sine tiltakene mot. På den ene siden vil oppryddingen av avsluttede saker ha ulik betydning for utviklingen avhengig av når NAV-kontorene startet oppryddingsarbeidet. Moss nevnes som eksempel på et kontor som gjorde mye av oppryddingsjobben mellom 2013 og 2016.

Som nevnt innledningsvis er mange av informantene lite opptatt av tallene og mer opptatt av at prosjektet innebærer å møte sykefraværsutfordringer på en ny måte. Det understrekes også at resultatene i sykefraværsstatistikken må ses i sammenheng med at det er individuelle saker som teamene er involvert i. Det ble av flere understreket at det er etiske og faglige hensyn i dette konkrete arbeidet som må ivaretas, og at resultatene på statistikken var et resultat der disse hensynene måtte ivaretas.

Organisering og arbeidsformer

Bakgrunn

I NED-prosjektet Østfold er etableringen av «virksomhetsorganiserte» team et sentralt virkemiddel for å redusere sykefraværet i de kommunene/virksomhetene som er i fokus i prosjektet. I beskrivelsen av prosjektet heter det om dette at virksomhetsorganiserte NAV-team fremstår som «en interessant organisatorisk innovasjon, særlig for å kunne møte pasientens totalsituasjon med fleksible virkemidler». Det ble formulert noen føringer for organiseringen av teamene som en mente var forutsetninger for at de skulle lykkes i sitt arbeid med prosjektgjennomføringen. Disse sammenfaller med de overordnede mål for organiseringen av NAV:

- Mer ledelse og mindre styring – streng resultatkontroll, men løst definert omkring fornuftig organisering og ansvarsdeling.
- Må ha ressurser med kompetanse som er motivert for å stå i uklare arbeidssituasjoner, men som definerer seg selv og sin kompetanse inn i en endringskontekst.

For det første skal NAV bli lettere tilgjengelig for den sykemeldte og tilbakemeldinger på ulike tiltak og endrete behov kan raskere formidles til NAV. Det het i prosjektbeskrivelsen at ved at teamene er virksomhetsorganiserte, er mulighetene større for en aktiv kommunikasjon med den sykemeldte og arbeidsgiver. Virksomhetsorganisering i team som representerer ulik kunnskap, gir i teorien grunnlag for å avdekke mer sammensatte problemer og å tilby flere ulike løsningsalternativer.

Virksomhetsorganisering er derved et alternativ til den hierarkisk-byråkratiske organisasjonsformen som tradisjonelt har preget NAV.

Dette danner et utgangspunkt for analysen av NAV-teamenes organisering: Teamene skal være lett tilgjengelig og fleksible i arbeidsform, skal bestå av kompetente og motiverte deltakere, og skal i prinsippet ha tilgang på de ressurser som «tenkes kan» for å gjennomføre sitt oppdrag. Ut over det er imidlertid krav til organisering fra sentral prosjektledelse relativt få, noe som ble forutsatt å gi teamene tilstrekkelig fleksibilitet, og samtidig ivaretar hensynet til lokale variasjoner. Dette innebar at teamene fikk noe ulik formell organisering. Også måten tilgjengelige ressursene skulle benyttes varierte.

Kort om «team-organisering»

Team-begrepet er relativt vidtfavnende, og innebærer generelt kun at en gruppe mennesker (vanligvis minst tre) arbeider for et felles mål på et arbeidsfelt som preges av komplekse oppgaver. Virksomhetsorganiserte NAV-team er en strategi for å tilpasse seg de utfordringene man møter med sykemeldinger som er forårsaket av komplekse problemer. For det første blir NAV lettere tilgjengelig for den sykemeldte og tilbakemeldinger på ulike tiltak og endrete behov kan raskere formidles til NAV. Ved at teamene er virksomhetsorganiserte, er mulighetene større for en aktiv kommunikasjon med den sykemeldte og arbeidsgiver. Virksomhetsorganisering i team som representerer ulik kunnskap, gir i teorien grunnlag for å avdekke mer sammensatte problemer og å tilby flere ulike løsningsalternativer.

Et velfungerende team er tenkt å gi en effektiv arbeidsorganisasjon, gjennom en rask kopleing av ulike kompetanser til bestemte oppgaver, og ved at rask tilgang på kompetent bredde og dybde-kunnskap skaper handlingskapasitet på det lokale nivået. Det er verdt å merke seg at team-organisering betoner en «prestisjefri samhandling i stedet for hierarkiske relasjoner ovenfra og ned. Dette er forutsatt å skulle redusere treghet mellom ulike profesjoner i arbeidet» (Berlin et al. 2009: 16 - 17).

Øvretveit (1996) diskuterer faktorer som fremmer eller hemmer samarbeid i team i helse- og velferdssektoren. Basert på hans diskusjon kan en systematisere faktorer knyttet til *grad av integrasjon, grad av kollektivt ansvar, hvilken grad av tilknytning medlemmene har til teamet, arbeidsform i tilknytning til pasientbehandling, og ledelsesform*. Dersom en ser på de faktorer som virker hemmende på samarbeid, kan en se at det særlig har sammenheng med *liten grad av integrasjon* i teamet.

En oversikt over faktorer som fremmer og hemmer effektivt samarbeid i team (etter Øvretveit 1996):

	Fremmer samarbeid	Hemmer samarbeid
Integrasjon	Fellesskap	Uforpliktende møter
Kollektivt ansvar	Ansvar for helhet	Delansvar
Medlemskap	Heltid	Deltid
Behandlings-forløp	Tverrfaglig	Flerfaglig
Ledelse	Full instruksjon	Ingen instruksjon

Organisering av virksomhetsorganiserte team

Ved prosjektets oppstart ble det etablert virksomhetsorganiserte team i hver av kommunene som deltar. Ettersom Rygge kommune også deltok i prosjektet ble det besluttet at Team Moss/Rygge skulle fungere som to team men med overlapp ved at to av de fire som deltok i dette teamet hadde et ansvar for Rygge kommune.

Teamene var ulike i størrelse, basert primært på kommunestørrelse: Fredrikstad-teamet besto av seks deltakere, som i sin tur ble fordelt på tre team med to deltakere hver. Disse fordelte de aktuelle virksomhetene mellom seg, og var også underlagt ledelse fra to «teamledere» for

sykefraværsarbeidet generelt i NAV. Halden- og Askim-teamet hadde tre medlemmer hver. I tillegg inngikk en representant fra Bedriftshelsetjenesten i teamet i Askim. Sarpsborg og Moss/Rygge hadde fire deltakere. Halden hadde ved intervju tidspunktet avsatt et medlem av teamet til Sarpsborg, og besto da av to deltakere.

Evalueringsoppdraget har tatt utgangspunkt i aspekter ved teamorganisering/ virksomhetsorganisering som organisatorisk konsept. I kartleggingen har deltakernes og kommunenes erfaringer med teamenes sammensetning/kompetanse, arbeidsformer og arbeidsprosesser, og koplinger til arbeidsgivere og øvrige helse- og velferdstjenester vært sentralt.

I intervjuene stilte vi spørsmål om hvem som ble rekruttert til teamene og hvorfor teammedlemmene valgte å være med – med andre ord teamdeltakernes motivasjon og kompetanse. Deretter gikk vi mer spesifikt inn på erfaringer med måten teamene var organisert, og hvordan teamene har ivarett målsettinger om felles forståelse, likeverdighet, fellesskap og synergier.

Analysen

Som nevnt innledningsvis, bygger analysen i stor grad på gruppeintervjuer med ledere for de kommunale virksomhetene der teamene har arbeidet, og med de virksomhetsorganiserte teamene. Intervjuene med lederne av virksomhetene dreide seg i mindre grad om selve organiseringen av teamene, idet vi antok at det først og fremst var den nye arbeidsformen som berørte lederne i virksomhetene. Dette viste seg å stemme, idet lederne i

kommunene hadde liten oppmerksomhet om den «indre» organiseringen av teamene. Lederne var primært opptatt av fordelene med nærhet og tilgjengelighet med NAV om sykefravær, og identifiserte dette arbeidet primært med den/de personene som de hadde kontakt med om dette. På den annen side viste intervjuene av medlemmene av teamene, at de hadde mange refleksjoner basert på sine erfaringer med å arbeide i prosjektet. Mange var opptatt av spørsmål om hvordan NAV kan organisere sitt arbeid med sykefravær mer generelt, og intervjuene ga et fyldig materiale mht. spørsmål om hvordan teamene er/bør være organisert.

Vi fokuserte på noen trekk ved organiseringen av de virksomhetsorganiserte teamene, og de erfaringene denne organiseringen som kom til uttrykk i intervju-dataene. Vi konsentrerte oss om fire spørsmål:

- Hvem er rekruttert, hvorfor har de valgt å være med (motivasjon, kompetanse)?
- Hvordan er teamene organisert (grad av integrasjon, autonomi og ledelse)?
- Hvordan er ressursituasjonen?
- Hvordan har teamene ivaretatt målsettingene om felles forståelse, likeverdighet, fellesskap og synergier?

Rekrutteringsprosessen, motivasjon og kompetanse

I følge prosjektbeskrivelsen var teamene forutsatt å bestå av «komplementær kompetanse der kjernekompetansen i teamene er kompetanse om

oppfølging av ansatte og arbeidsgivere». Samtlige deltakere i teamene var ansatt i NAV.¹ Videre het det at rekrutteringen skulle sikre at en fikk:

Motiverte og innovative medarbeidere som klarer å definere seg selv og sin kompetanse til det klare oppdraget vi har gitt dem. NAV Østfold mener at vi gjennom en slik arbeidsform får praktisert et kompetent, brukerorientert og ledet NAV.

Det ble rekruttert 20 deltakere til teamene. Både antallet og hvem som arbeidet i de ulike teamene varierte noe over tid – dels ved at en overførte deltakere fra et team til et annet, dels ved at noen sluttet og nye ble rekruttert inn underveis. Teamdeltakerne ble rekruttert etter en «interessemelding» – og en rekrutterte ut fra erfaring med arbeid med sykefravær, interesse for å arbeide på en ny måte og personlige egenskaper. Det viste seg imidlertid at ikke alle teamene var like lett å rekruttere til, og det tok tid før en fikk bemannet et par av teamene. Her måtte en gå flere runder, og i noen av teamene rekrutterte en også ved at relativt nyansatte (i de aktuelle kommunene) ble trukket inn i teamet. Disse hadde gjennomgående lang fartstid med å arbeide med sykefravær i NAV. Det ble i flere av intervjuene påpekt av det var mange i NAV-systemet som var skeptiske til å forlate sin tradisjonelle arbeidsform for å være med i teamet. Begrunnelsen var at mange oppfattet det som problematisk å gå ut av en trygg og forutsigbar jobb til et arbeid som en opplevde var mer uforutsigbart, og med en arbeidsform som en ikke var vant med.

¹ Et unntak var Askim hvor BHT også deltok.

Det var en utbredt oppfatning at de som fikk jobben var dedikerte og hadde solid kompetanse. Mange hadde som nevnt, arbeidet lenge i NAV-systemet. Det ble riktignok pekt på at lang erfaring også kan være en utfordring ettersom lang erfaring kan medføre at en «vet» hva som er riktige tiltak. Det het i et intervju at:

Dette kan bl.a. være en grunn til at en benytter kjente tiltaks-repertoar, og at tilgjengelige lenker til innovative løsninger ikke benyttes så mye som en kunne.

Det var også stor grad av enighet om at kompetansesammensetningen var god. Likevel var det noen som savnet at legene kunne være mer integrert i teamenes arbeid. En organisasjonspsykolog i et av teamene ble fremhevet som en viktig kompetanse, særlig i forbindelse med arbeid om «systemiske» spørsmål. Denne hadde lang erfaring fra IA-arbeid.

Hvordan er teamene organisert?

Variasjonen med hensyn til den formelle organiseringen av team er relativt stor. Det dreier seg om flere dimensjoner: heltids- eller fulltidsansatte i teamet, egen ledelse eller ledelse i driftsorganisasjonen, grad av autonomi til å utføre oppgavene i tråd med teamets egne vurderinger, fysisk lokalisering mv.

Dersom vi tar utgangspunkt i de kriteriene for effektive team som ble presentert foran, kan vi konstatere at teamene ikke nødvendigvis ivaretar disse på en fullgod måte. Vi vil vektlegge fire aspekter ved organisering av teamene: hvorvidt det dreier seg om heltids- eller deltidsarbeid i teamet, grad

av integrasjon i team-arbeidet (faglige møteplasser), ledelsesform, og grad av autonomi i forhold til NAV-organisasjonen for øvrig til å utføre arbeidet i tråd med behov for fleksible løsninger i arbeidet.

Vi har tre fulltidsansatte i vårt NED-team. Og de har egentlig ikke noe team-tilknytning (til driftsorganisasjonen (HR)) bortsett fra at de hadde sitt ansettelsesforhold hos en av våre team-ledere før de ble ansatte i NED-prosjektet. Så nå delte vi opp Fredrikstad kommune i antall virksomheter sånn at det ble omtrent 1/3 på hver av de veilederne som er i NED-prosjektet. Noen må ha personalansvar for NED-teamene, så det er personalansvar-biten som disse to teamlederne har.

Heltids- eller deltids-team?

Et viktig kriterium er hvorvidt teamet er organisert som fulltids- eller deltidsdeltakelse. Fra et «team-teoretisk» perspektiv vil det å dele sine arbeidsoppgaver mellom «ordinære driftsoppgaver» og teamarbeid innebære en svekkelse av både tid og andre ressurser en kan legge inn i teamarbeidet. Det svekker også forutsetningene for å etablere et sterkt integrert team. Det ble i flere sammenhenger pekt på at dette representerer en utfordring, ved at en blir trukket mellom de tidsressursene en kan avse til teamarbeid i forhold til det en skal gjøre i driftsorganisasjonen. Det er noe ulike vurderinger av dette i intervjuene. Noen mener at det innebærer en stressfaktor fordi ressursene skal fordeles mellom drift og team, mens for andre oppfattes det som en fordel å kunne «flekse» mellom ulike arbeidsoppgaver. Det er flere som i intervjuene framholder at det kan være en fordel at en har beholdt noen av sine tidligere arbeidsoppgaver sammen med sine gamle kolleger,

ettersom det gjør at en føler et faglig og kollegialt fellesskap som teamet i seg selv er «for lite» til å gi.

Konklusjonen er at teamene er «deltidsteam», der deltakerne deler tid mellom teamarbeid og ordinær driftsorganisasjon. Dette innebærer at teamene fremstår som «hybrider» - og der teammedlemmene blir presset både til å bidra i driften og i teamene – med knappe ressurser i drift blir dette et åpenbart dilemma.

Teamenes fysiske lokalisering.

I følge prosjektbeskrivelsen skal teamene ha arbeidssted hos kommunen. Dette innebærer også at det ikke er foretatt endringer i formell organisasjonsstruktur, og teammedlemmene er lokalisert på de ordinære arbeidsplassene for NAV. Så drar en ut til virksomhetene for å gjennomføre møter. I noen av intervjuene blir det hevdet at opprinnelig var det et sterkt fokus på at teamene skulle arbeide mer direkte i virksomhetene, og at de skulle sitte med laptop-en også ute i møtene i kommunen. Det ble imidlertid gitt klart uttrykk for at dette var upraktisk og vanskelig gjennomførbart på grunn av behovet for datasikkerhet. Teammedlemmene selv og lederne i kommunene er samstemte i at deltakerne i teamet er fleksible og tilgjengelige, og at de føler nærhet med brukere og lederne i kommunene. Det var ingen som savnet mer tilstedeværelse av teamene i disse intervjuene.

Ledelse

Teamene er «selv-ledende» – uten egen leder, alle underlagt prosjektleder. Formelt har ALS en koordinerende rolle overfor NAV mht. kontakt med arbeidsgiver (men dette er ikke vektlagt) – NAV/ALS har likeverdige roller i prosjektet. Intervjuene viser at denne ledelsesformen er ansett som god. Det heter om dette at teamene er for små til at en formell leder ville fungere. Videre sies det at teamene preges av gjensidig respekt og en oppfatning av likeverdighet.

Teamenes autonomi

Flere av de intervjuede stilte spørsmål ved teamenes autonomi – dvs. frihet til å kunne disponere ressurser slik en mente var mest effektivt. Det ble pekt på at de ansatte i noen av teamene er underlagt ulike linjeledere, noe som medfører en del samordningsproblemer og uklarheter mht. hvem som skal beslutte om teamet som helhet. I følge intervjuene reflekterer dette det en opplever som et mer dyptgripende dilemma: at teamene skal videreføre det eksisterende indikatorsystemet mht. aktivitetsmål som NAV generelt benytter, og samtidig være tilstrekkelig autonome til å kunne være i stand til å velge aktiviteter fritt for å nå det overordnede resultatmålet om reduksjon i sykefraværet. Dette skaper dobbeltarbeid og ressurs-sløsing mener en. Et dilemma er også at deltakerne i team må forholde seg til at en:

Først må gjøre det som kreves, deretter det som er riktig.

I prosjektet tolket en på sin side målet om «mindre styring, mer ledelse» som at en skulle kunne sette «all styring ut av spill» så lenge en klarte å oppnå

resultatmålet om 20 % reduksjon i sykefraværet. En slik fortolkning har imidlertid ikke vært gjennomført i praksis.

Slik vi tolker det, dreier spørsmålet om autonomi seg om forholdet mellom den tradisjonelle hierarkisk-byråkratiske styringssystemet som generelt preger NAV på den ene side, mot en tro på at en i teamene har god og tilstrekkelig kompetanse til å kunne arbeide friere med sykefraværet. Et eksempel er at en opplevde at mens NAV-lederne overordnet teamene ble målt på gjennomføring av dialogmøte 2 i uke 26, mente en i teamene at en ikke trengte dette møtet. Det het om dette at teamene var preget av gjensidig tillit og ønske om autonomi for å være mest mulig effektive, var organisasjonen for øvrig ikke tilstrekkelig åpen for at denne arbeidsformen kunne benyttes fullt ut.

Individuell oppfølging av sykemeldte

Konsentrert arbeidsinnsats

Virksomhetsorganisering innebærer at de sykemeldte organiseres etter arbeidsplass – ikke etter fødselsdato som ved ordinær oppfølging. Dette gir veilederne muligheter for å ta i bruk nye metoder i oppfølging av sykemeldte. En av veilederne sa det slik:

For sånn som det var før, da hadde vi oppfølging ut fra datoer. Så den veilederen fulgte opp de som var sykemeldte på for eksempel datoen 9 og 10, i en mnd. Men nå følger vi opp ut fra hvor de jobber. Da kommer du jo mye tettere på, vi er inne og har møter og går gjennom listene. Og da kan vi fange det opp og jobbe med det tidligere.

Hvorvidt veilederne jobber hel- eller deltid i prosjektet påvirker muligheten for individuell oppfølging og tilpasning. De veilederne som kan konsentrere arbeidsinnsatsen om en bestemt kommune, understreker at dette er en løsning som oppleves positivt:

Siden prosjektet startet så har jeg levert fra meg alle andre sykefraværstilfeller som jeg hadde. Så jeg konsentrerer meg om kommunen. Og det betyr i praksis det at jeg får kommet inn i sakene mye tidligere. Vi er mer på hugget for å si det sånn.

En annen peker på at virksomhetsorganisering gir bedre muligheter til å følge opp sykemeldte som ellers ikke ville bli fulgt opp:

Da jeg jobbet – ikke etter virksomhet – men etter datoer, så falt de som er gradert sykemeldt bort, fordi du ikke rakk. Men nå følger jeg de også mye tettere opp.

Årsaken til at de på graderte sykemeldinger ikke ble fulgt opp tidligere forklarer en annen veileder slik:

For hvis de går gradert sykemeldt så kommer de ikke opp i systemet vårt. Da må vi inn i systemet og finne det, og i en hektisk NAV-hverdag er det ikke lett å gå inn å få kontroll over de. Så da kommer de ikke opp før etter 26 uker. Og det er jo ganske lenge i et sykefravær. Så det merker jeg er lettere å komme tidligere inn.

En del av sykefraværet har komplekse årsaker

En rekke forskere forklarer sykefravær som en ubalanse mellom de ressursene som arbeidstakeren har og de kravene som rettes mot vedkommende i arbeidssituasjonen (se for eksempel Bakker & Demerouti, 2007; Høgelund, 2014). En sykdom kan redusere mulighetene en person har til å utføre jobben på den måten det forventes at den skal gjøres og kan derfor danne grunnlag for en sykemelding. Det finnes da ulike måter å løse den ubalansen som er oppstått. Det ene er å øke den ansattes ressurser. Den klassiske løsningen i så måte er medisinsk behandling til vedkommende er frisk igjen og kan fylle jobben sin. En annen løsning er å gjøre noe med

kravene. Det kan innebære tilrettelegging for en rekke løsninger som nye arbeidsoppgaver, reduserte krav til hva som skal gjøres eller bruk av ulike hjelpemidler. En tredje løsning er selvfølgelig en kombinasjon av disse to tilnærmingene. Veilederne legger til grunn at årsakene til sykefravær i mange tilfeller er mer komplisert enn det som kan beskrives i en presis medisinsk diagnose. Virksomhetsorganiseringen gir veilederne gode muligheter for å spille på alle disse tre løsningene. En veileder forklarer:

Man får førstehåndskunnskap om virksomheten, om sakene som løper der, og på en måte det som bør gjøres. Og vi er i dialog om det, i tett dialog og et samarbeid om hva man bør gjøre i enkeltsaker, også på systemnivå. Så ett resultat er kompetanse i forhold til hva sykefravær består i, og hva som er betingelser og behov i virksomhet for å følge det opp og for å forebygge det. Så ser vi at det er svingninger i sykefraværsutviklingen, men et viktig resultat så langt er at vi har bedre oversikt og kanskje får bedre grep om hva som er riktige tiltak.

En av de kommunale lederne underbygget dette poenget med følgende uttalelse:

De kan komme inn enda tidligere fordi de tar opp nye sykemeldte personer. Og de kan støtte bedriftene for mulighet for tilrettelegging

NAV-veilederne har tilgang til de elektroniske sykemeldingene og kan på grunn av sin kjennskap til virksomheten i større grad enn før, vurdere om tilrettelegging kan være et alternativ til fortsatt sykemelding. Dermed kan de

engasjere seg med for eksempel råd til den sykemeldte og arbeidsgiver om hvordan dette kan gjøres.

Det at veilederne legger vekt på å være løsningsorienterte gjør at de kan komme i god dialog med de sykemeldte og få frem en utvidet forståelse av hva som er utfordringene. En av veilederne forklarte det slik:

Det jeg opplever er at hvis noen stoler på meg. Jeg har jobbet med sykepenger, omskolering og attføring nesten hele livet. Og det er å selge regnbuen. Tro, tanker, håp. Man kan ikke selge en plastpose, men jeg kan selge troen på at det finnes en jobb der ute for deg. Og hvis de tør å fortelle meg at de ikke vil være i den jobben lenger, eller noe annet. Hvor raskere jeg får vite det, jo raskere kan jeg hjelpe dem. Det samme hjelper sykdommen deres, eller snakke med legene om det er søvnproblemer, skilsmisse eller svigermor. Raskere kan man ta vekk disse tingene som gjør at du ikke har god helse. Så kan man også snu seg rundt og finne andre ting. Jo tryggere de er på meg, jo raskere kan jeg hjelpe dem.

Fokus på bistand og dialog

NAV legger vekt på at den hjelpen de yter skal ha fokus på hjelp som hjelp til selvhjelp. God kontakt med den sykemeldte gir derfor også muligheter for den sykemeldte selv til å påvirke mulige løsninger. En av veilederne mente at en av årsakene til de positive resultatene var: *at den ansatte har måttet i enda større grad selv si hva som skal til for å få ned sitt sykefravær.*

Det er tydelig at en del av sykemeldingene påvirkes av at det er oppstått en ubalanse mellom de kravene som stilles til ulike stillinger og den bakgrunnen

ansatte har. Dette rammer blant annet ufaglærte som i mange tilfeller blir erstattet med faglærte. Ufaglærte kan da oppleve at det er vanskelig å komme tilbake i sin egen stilling og for noen er det derfor en bedre løsning å finne en annen arbeidsplass. Når veilederne har god kjennskap til arbeidsplassen vil de både kunne vurdere om det er ubalanse mellom krav og ressurser og om det er alternative arbeidsplasser som passer den sykemeldte. En forklarte det slik:

Og så er det jo normalt å tenke at jeg er ansatt i kommunen og der skal jeg være til jeg er 67 år. Og det er en selvfølge at jeg skal være der, selv om jeg ikke fungerer i den jobben jeg har. Vi har nok kommet en del på vei med å se på dette om vedkommende er på rett arbeidsplass.

En kommunal avdelingsleder fortalte følgende historie om hvordan vedkommende hadde opplevde dette:

Jeg har jo hatt ansatte som har sluttet og kommet over i annen jobb. Så i stedet for å, etter å ha vært sykemeldt lenge så kanskje de ikke passer i hjemmesykepleien. Eller ikke kunne jobbe der. Nå har jeg faktisk to, den ene er 100 % i en annen jobb og trives kjempebra, og en som jeg ikke trodde skulle komme tilbake som jeg møtte litt tilfeldig, er på vei inn i en jobb.

Det er ikke bare kontakten med de sykemeldte som er viktig. Avdelingslederne får gjennom ordningen med virksomhetsorganiserte team noen få veiledere å forholde seg til. Disse har de anledning til å kontakte direkte og unngår dermed utfordringen med å få kontakt med rette

vedkommende gjennom NAVs sentralbord. Det gjør at også avdelingslederne har en lavere terskel for å kontakte NAV og for å ta opp saker de trenger hjelp til å løse.

Avdelingsledere har lavere terskel for å ta kontakt med oss. I stedet for å høre noe først etter 26 uker, kan de nå sende meg en mail etter tre uker. Så vi er mye tidligere inne i saker, som gjør det lettere å innhente medisinsk dokumentasjon på et tidligere tidspunkt.

At dette er en realitet understreket en av de kommunale lederne:

Det er mer telefoner og kontakt om planlegging av dialogmøter og om hvordan det går. Så det opplever vi på en helt annen måte enn de var før, for da hadde vi ikke noe kontakt annet enn at vi ble innkalt til et dialogmøte. Så møtte du en saksbehandler du ikke kjente. Så det er en helt annen verden.

Uavhengig av hvem det er som initierer kontakten mellom de ulike partene, så anser veilederne at det er viktig at de er kommet inn tidlig i saken både av hensyn til den sykemeldte og av hensyn til virksomhetene. Det er ikke alle arbeidsplasser som har gode rutiner på å følge opp de sykemeldte og da kan NAV være den som passer på at viktige tiltak blir iverksatt. Det er særlig viktig i forhold til de som går ut over sykepengeåret. En veileder pekte på dette:

For det vi får gjort i sykefraværsoppfølgingen i løpet av sykepengeåret, det er utrolig avgjørende for dem det gjelder. Fordi at den enkelte har da inntektene intakt, og har muligheter til å gjøre ting som gjør at helsen blir bedre. Kontra

hvis du gå rover på AAP og skal ha 66 % av inntekten din, så begynner det å begrense seg hva folk har råd til å gjøre i forhold til egen helse.

En annen NAV-veileder forklarte hvordan de kan gå aktivt inn å påvirke partene til å få satt i gang de riktige prosessene, slik følgende beskrivelse viser:

Og det har blant annet kommet frem at man har ikke vært utredet, man har ikke vært i riktig behandling. Og da kan vi kommunisere at dette kommer til å renne ut i sanden om vi ikke setter i gang nå. Da står du der om et halvt år helt uten penger. Og det blir en ganske klar realitetsorientering for den som er sykemeldt. Mye tidligere, sånn at man kan søke på den spesialisten, eller få tatt de bildene eller man kan sette i gang et forhandlingsløp. Så hvis tiden da renner ut på et år, så har man likevel forhåpentlig mer dokumenter på plass. Så en innvilgelse eller en uføretrygd eller et avslag er da forhåpentlig mye bedre dokumentert.

Dette handler ikke bare om formelle spørsmål. Det er også en realitet at varigheten på sykemeldingen er suksessiv med mulighetene for å komme tilbake til arbeidsplassen. En av veilederne understreket dette på denne måten:

Og så er det det andre aspektet da. Hvis du har vært ute av yrkeslivet såpass lenge, så begynner du å fjerne deg fra det. Det blir mindre og mindre viktig. Så det er hvis vi står på og får dem i gang tidlig, det er det som er nøkkelen.

Det er stor enighet om at veilederne ved virksomhetsorganisering kommer både raskere og lettere i dialog med alle partene. Det er viktig fordi NAV da i større grad kan fungere som ressurs for alle parter. Flere peker på at mange fastleger ikke har tilstrekkelig innsikt i hvilke muligheter arbeidsplassen har for tilrettelegging. Normalt styres valg av løsning av hvilke løsningsalternativer vi kjenner. Det er derfor naturlig at en lege først og fremst ser medisinsk behandling som løsningen på de problemene pasienten legger frem. Det er heller ikke gitt at arbeidstakeren ønsker å formidle hele bakgrunnen til sin arbeidsgiver. En av veilederne forteller om arbeidstakere som har formidlet begrunnelser for sykemeldingen til sin arbeidsgiver som ikke har vært reelle. Det er da forståelig at det blir en utfordring for arbeidsgiveren å foreslå adekvat tilrettelegging. En NAV-veileder som kjenner arbeidsplassen, og er i god dialog med både den sykemeldte og arbeidsgiver, kan da skissere løsninger uten å begrunne disse på en måte som avslører opplysninger som den sykemeldte vil holde hemmelige. Mulighetene for å få til en akseptabel løsning bør derfor være større enn om NAV-veilederen ikke har en aktiv rolle. Forskning viser at god dialog mellom aktørene bidrar til å redusere sykefraværet (Høgelund, 2014). NAV-ansatte med godt kjennskap til virksomheten har en unik mulighet til å forstå situasjonen. Normalt har ansatt, leder og fastlegen bare innsikt i deler av de problemer og løsninger som er knyttet til en sykemelding. NAV-ansatte kan få et mer helhetlig bilde enn de andre. Det innebærer at de i mange tilfeller kan fungere som en døråpner. En av veilederne illustrerte dette poenget med følgende uttalelse:

Vi har hatt leger som sier at oj, kan dere det da? At de får aha-opplevelser av å sitte på et sykehjem og høre lederne fortelle om hvordan dette kan vi få til. Og

legene har ikke tenkt at det er mulig å få til. Så vi har hatt fokus på å få legene ut på arbeidsplassen

For NAV er det viktig at også fastlegene er opptatt av at sykefravær kan være et resultat av samspill mellom individ og arbeidsplass, og at løsningen derfor kan finnes i større oppmerksomhet på det organisatoriske nivået.

Sykefraværsoppfølging på organisatorisk nivå

Sykefravær oppfattet som en ubalanse mellom krav og ressurser, gjør at man i mange tilfeller ser at redusert sykefravær handler om å gjøre noe med arbeidsplassen.

Vi tar utgangspunkt i at både NAV (her inkludert det lokale NAV kontor og Arbeidslivssenteret (ALS) og kommunene, er organisasjoner som består av ulike sosiale systemer som er konstruert for å løse bestemte mål. NED prosjektet er tuftet på det etablerte samarbeidet mellom kommunene og NAV som er nedfelt i Intensjonsavtale om et mer inkluderende arbeidsliv (IA avtalen) siden begynnelsen av 2000 tallet. I den siste IA avtalen, som gjelder fra mars 2014 til ut 2018 er flere sanksjoner fjernet og det vektlegges økt innsats på forebygging. Det er tegnet skriftlige samarbeidsavtaler i henhold til tre definerte delmål. Disse er reduksjon i sykefravær, hindre frafall og å øke sysselsetting av personer med nedsatt funksjonsevne. Videre skal yrkesaktivitet etter fylte 50 år forlenges i gjennomsnitt med tolv måneder. Samarbeidsavtalen definerer de strukturelle forutsetningene som skal ligge til grunn for måloppnåelse:

- At virksomheten har et systematisk forebyggende HMS-arbeid
- Egen kontaktperson i NAV Arbeidslivssenter
- Forebyggings- og tilretteleggingstilskudd fra Arbeids- og velferdsetaten
- Utvidet bruk av egenmelding (Prop. 102 L (2013–2014)).

Kommunelederne viser til at samarbeidet rundt praktisering av IA avtalen har fungert i mange år. Oppbygging og organisering av det forebyggende HMS arbeidet er organisert ulikt i kommunene. En fellesnevner er lederens (personallederens) kontakt med kommunenes stabsfunksjoner som personal-HR avdeling, Bedriftshelsetjenesten (BHT), samarbeid med de tillitsvalgte og ikke minst samarbeidet med ALS rådgiverne. Ledere og HR rådgivere forteller om at de har hatt reduksjon av sykefravær på dagsorden over lengre tid. Gjennom ulike tiltak og virkemidler er det utviklet systemer og rutiner på IA området. Flere kommuner har jobbet i prosess med hele personalgrupper over tid og det er utviklet konkrete oppfølgingspunkter av de ansatte som eksempelvis gjennom dette NED-prosjektet i regi av KS. En erfaren HR rådgiver trekker frem at hun har sett en tydelig endring de senere år. Nå er det vektlagt i større grad at lederne skal kjenne sine ansatte, de skal følge opp tett og det er mye fokus på tilrettelegging. En viktig forutsetning har vært det tette samarbeidet mellom ALS rådgiverne og kommunelederne. ALS rådgiverne har vært dedikerte rådgivere direkte overfor kommunene, men aldri drevet direkte sykefraværsoppfølging.

Gjennom dette prosjektet er samarbeidet tatt et skritt videre, til også å omfatte etablering av de virksomhetsorganiserte teamene. Dette gjør at også ALS rådgivere får arbeidet tettere på sykefraværsoppfølging. I stedet for at ALS s kontaktpersoner for de utvalgte kommunene skal sitte på «egen tue» i NAV, samarbeider de nå med hverandre og med rådgivere i det lokale NAV kontor. Det å sikre dette forsterkede samarbeidet mellom NAV-kontor og NAV

Arbeidslivsenter er et sentralt virkemiddel for å nå målet om økt innsats² for å inkludere utsatte grupper på arbeidsmarkedet. Vi skal se litt nærmere på hvordan denne endringen oppleves både for de NAV ansatte og for arbeidsgivere i kommunene, heretter kalt «arbeidsgiverkontaktene».

«Tett på» arbeidsgiverkontakter hos samme arbeidsgiver

Det trekkes fram at det er svært positivt at NAV lokalt også deltar inn i teamet. Teamet har sammen med ALS kontakten et dedikert ansvar for oppfølging i en enkelt kommune. NAV og arbeidsgiverrepresentantene forteller at prosjektet gir muligheter for tidlig arbeidsrettet oppfølging ved raske møter og avklaringer på telefon. Dette gir muligheter for også å jobbe forebyggende for å forhindre legemeldt sykefravær, altså før den ansatte normalt skulle komme i kontakt med NAV. Arbeidsgiverrepresentantene forteller at det er kort vei både til ALS kontakt og NAV kontakt. De får kunnskap om det spekteret av virkemidler og verktøy som kan brukes lokalt. Flere forteller også om at de trekker bedriftshelsetjenesten (BHT) mer aktivt inn i HMS teamene.

I praksis betyr dato-oppfølging at den enkelte NAV veileder forholder seg til sykemeldte og arbeidsgivere fra mange ulike virksomheter. Gjennom prosjektet forholder nå NAV veileder seg i stedet til dedikerte arbeidsgiverrepresentanter. Et viktig poeng er at virksomhetsorganisering også er i tråd med hvordan veilederne forstår sykefravær. Veilederne legger til grunn at årsakene til sykefravær i mange tilfeller er mer komplisert enn det

² Ett av NAVs fire hovedprioriteringer for 2017, jfr. «Mål og disponeringsbrev 2017 til NAV Fylke». Målet er også knyttet til delmål 2 i IA-avtalen.

som kan beskrives i en presis medisinsk diagnose. En av de ansatte i teamet sa det slik:

Jeg tenker at sykerollen er et talerør for noe som foregår i systemet. Hva er det som eksporteres ut til systemet i form av enkeltindivider. Det er mine briller.

Virksomhetsorganisering gjør at NAV kan forholde seg til fravær med utgangspunkt i en slik forståelse, slik en veileder beskriver:

For vi får en virkelighetsforståelse som vi ikke hadde eller har når en jobber med fødselsnummer. Man får aldri nok mengdetrening til å møte mange nok fra samme sted i fødselsnummerorganisering i en stor kommune. Det lar seg ikke gjøre. Vi har prøvd det i 15 år. Så nytteverdien er stor for NAV også. Det er mye jobb med det, men det er en kvalitet også som er viktig å få med seg da. Som også kan forenkle litt den saksbehandlerrollen.

Den nye virkelighetsforståelsen som trekkes frem som gir således muligheter for NAV til å bli kjent med forhold ved den enkelte arbeidsplass i kommunen. De får muligheter til å ta del i arbeidsgiverrepresentantenes (til tider) komplekse problemstillinger rundt sykefraværsoppfølging over tid. Et eksempel som trekkes frem er at de blir kjent med arbeidsplasser der sykefravær kan knyttes til problematiske trekk ved arbeidsmiljøet. Men de blir også kjent med noen generelle problemstillinger ved enkelte yrker. Eksempler som trekkes frem her er de spesielt krevende arbeidssituasjonene som oppstår med utagerende demenspasienter på et sykehjem og støyproblematikk i barnehager.

En av nav-veilederne forteller:

Vi får jo også avdekket en del flere problemstillinger. Tidligere kunne vi se at det var noen virksomheter som hadde større sykefravær, men nå kan man inn mer å se på hva dette gjelder og kanskje på den måten komme mer inn på det generelle nivået. Alt fra konflikter til dårligere arbeidsmiljø.

Det er ikke noe nytt at NAV er opptatt av arbeidsmiljø og egenskaper ved den enkelte arbeidsplass. Som ledd i IA-avtalen har arbeidslivssentrene allerede i mange år hatt som oppgave å bistå virksomhetene med å bedre arbeidsmiljøet og på den måten begrense sykefraværet. Dette har likevel vært et samarbeid mellom arbeidsgiver og fagforeningene og mange av tiltakene har vært av generell karakter som selv om de har bedret arbeidsmiljøet ikke nødvendigvis har ført til redusert sykefravær (Hansen & Langvik, 2011). Det som er nytt nå, er at man tar utgangspunkt i de arbeidsmiljøutfordringer de sykemeldte opplever. En ansatt i arbeidslivssenteret forklarte hvordan vedkommende hele tiden var opptatt av å se helheten også når man hadde dialogmøter med enkelte sykemeldte:

Rent prinsipielt så skal vi som IA-rådgivere arbeide på systemnivå, i langt større grad enn på individnivå. Så i min skolering har jeg tatt til meg dette med systemjobbing, og tenker hele tiden systemer. Hvordan ser arbeidsmiljøet ut, hvordan er ledelsen, grenser. Hvordan snakker denne lederen som holder i dette møtet osv. Og jeg kan gi feedback etterpå eller undre meg over ting.

En annen IA-rådgiver viste hvordan vedkommende i større grad enn tidligere ga råd med utgangspunkt i de problemstillingen som ble registrert i de ulike virksomhetene:

Så kan vi sette i gang systemtiltak på bakgrunn av kunnskap om hvor lederen står og hva de trenger av påfyll til personalgruppen. Jeg gjør i hvert fall det i mye større omfang nå, med større visshet om at det er det her behovet som er her. I stedet for å selge inn et kurs for eksempel.

Flere av Nav veilederne peker på at det klare eksempler på at noen grupper har større arbeidsmiljøutfordringer enn andre. Et eksempel er ufaglærte som etter hvert kommer i mindretall og opplever at de ikke lengre blir ivaretatt i miljøet på samme måte som tidligere samtidig som de møter stadig større krav til jobbutførelsen. Dette er problemstillinger som lettere kan fanges opp når IA-rådgiverne deltar i prosessene rundt de som er blitt sykemeldte.

Lederstøtte

Nærheten til virksomhetene gjør også at NAV kan gi lederne oppfølging og støtte i deres sykefraværs arbeid. På spørsmålet om NAV faktisk hadde noe å tilby i den sammenhengen svarte en av veilederne følgende:

Vi har noen virkemidler. ALS har det. Der går det på lederopplæring, sykefraværsoppfølging og virksomhetsopplæring.

Teamene er åpne for å diskutere mer generelle problemstillinger på møter med arbeidsgiverrepresentantene. En av veilederne sa det slik:

Vi har et tett samarbeid med lederne, med jevne mellomrom. Hvor vi snakker om generell sykefraværsoppfølging, lure grep, og hvor de kan komme med enkeltsaker som de ønsker råd og veiledning i.

Teamene forteller at arbeidsgiverrepresentantene ofte tar med seg saker de synes er vanskelig å håndtere selv. Og som tidligere nevnt, kan det være saker som er knyttet til arbeidsmiljøproblematikk. Men det kan også være saker som er i grenselandet mellom sykefraværssak og personalsak. Som ett av teamene presiserer:

Og vi er veldig bevisste på at ting skal skje i tråd med Folketrygdloven og Arbeidsmiljøloven. Så derfor får de ofte ballen i retur, hvor de da ser at her må faktisk arbeidsgiver gjøre en bedre jobb, eller gjøre sine avklaringer før NAV kan gjøre sin del. Så resultatet er at de har et større apparat å støtte seg til for å klare opp i saker som de står fast i.

Samtlige arbeidsgiverrepresentanter bekrefter at de i større grad enn før får dekket sitt behov for tjenester. Det er oftere møter med NAV lokalt. Og oftere telefonisk kontakt, de er langt tettere på nå, enn før. Samhandling og samarbeidet har økt, det er kortere vei. I møtene med den sykemeldte oppleves handlingsrommet til NAV å være langt større. Forslag til tiltak og ordninger legges frem og beslutninger blir tatt under møtet. NAV har jo etablerte systemer og rutiner på oppfølging av den sykemeldte. Et eksempel som blir trukket fram er regelen om å gjennomføre dialogmøte to³. Flere

³ Arbeidsgiver skal alltid inn i dialogmøte to.

team forteller om at de kan løsrive seg fra disse faste rutinene, siden det allerede er et godt samarbeid med arbeidsgiver gjennom prosjektet:

For ofte har vi vært tidligere på, tidligere enn de 8 ukene. De er ivaretatt. At jeg har kunnet jobbe på en annen måte, ser jeg på som en fordel.

... så sier jeg; nei, det blir ikke noe dialogmøte. Her har vi hatt en prat, dette har vi kontroll på, og da gir du et unntak. Hvor du har fulgt opp på en annen måte.

Fastlegene på banen

Teamene opererer ulikt i forhold til å involvere fastlegene, men også i forhold til forståelse av fastlegens rolle. Et av teamene uttrykker at de ser på legen som en «medisinsk hjelper» i dette arbeidet. De andre teamene uttrykker at det varierer i hvilke grad fastlegene involveres, men det rigges ofte til legemøter på initiativ fra kommunene. En kommunalleder forklarer det slik:

I forhold til bedriftsinterne attføring og regler og prosedyrer, så har det skjedd noe på det området. Og når de ulike virksomhetslederne for barnehage og pleie og omsorg, når de blir utfordret på hva de savner, så kommer det frem at vi må ha legene på banen for det er de som er premissleverandører. Og da rigger NAV umiddelbart til legemøte. Da går det ikke mange ukene før det er på plass et legemøte og allerede i år kom det nye signaler om at det nå er planlagt nytt legemøte nr. to i desember. Så jeg ser at en del av disse tingene som aktørene spiller inn til prosjektet det blir det gjort noe med.

Det er teamene som ordner med det praktiske rundt møtene med fastlegene. Ett av teamene forteller at i forbindelse med prosjektet var det et ønsket fokus på bruk av egenmelding før sykemelding. At fastlegene i denne forbindelse skulle skrive bedre funksjonsvurderinger av pasienten. Teamet skrev da et brev til fastlegene at de så det var mange som var sykemeldte på grunn av livsomstendigheter. Det kunne være samlivsbrudd, syke barn eller syke foreldre. En NAV-veileder ga følgende beskrivelse:

Og vi ba de komme oss litt i møte der. For det er her vi ser at arbeidsgiver ikke har det motet til å utfordre til å si at dette er ikke sykepengere rettighet. Og der har jeg i hvert fall kanskje to-tre saker hvor jeg går inn og sier, her skal det søkes pleiepenge.

Her opplyses således fastlegene om et annet konkret alternativ til sykemelding. Vi ser her at teamene fungerer som en brobygger mellom arbeidsgiverrepresentanter og fastlegene som kan bidra til en korrekt håndtering av folketrygdens bestemmelser.

Teknologi og mobile løsninger

Erfaringer med avvik fra hovedregelen om telefonkontakt

Arbeids- og velferdsdirektoratets kanalstrategi⁴ skal bidra til bedre digitale tjenester blant annet gjennom å frigjøre ressurser til arbeidsrettet oppfølging i Nav-kontorene. Strategien angir hvordan NAV skal møte brukerne - nå og fremover. NAV skal tilby selvbetjening til de fleste, og dialog til de som har behov for det. En videreføring av kanalstrategien beskrives ytterligere i Arbeids- og sosialkomiteens innstillingen «Nav i en ny tid – for arbeid og aktivitet» (Innst. 49 S, (2016-2017)). I henhold til denne strategien skal arbeidsgiver som vil ha kontakt med NAV ringe et sentralt telefonnummer.

Flere arbeidsgiverrepresentanter forteller at en av suksessfaktorene i NED-prosjektet er den økte tilgjengeligheten til NAV-veilederne. Det er enkelt å henvende seg direkte til veilederne i teamet både via SMS og telefon. Dette gjør det mulig å jobbe mer effektivt med å tilrettelegge og finne nye løsninger for den enkelte sykemeldte. Som en av arbeidsgiverrepresentantene uttrykker det:

NED-prosjektet gjør at NAV åpner seg opp på en helt annen måte enn det som var tilfellet før. Det er bare noen måneder siden at vi fikk sånn konfidensiell telefonrute som gjorde at vi kunne ringe direkte til saksbehandler. Helt fram til da måtte vi gå gjennom det sentrale telefonsystemet til NAV og vi visste aldri

⁴ Se Meld. St. 33 (2015-2016)

hvem vi skulle snakke med eller hvor vi kom. Så når vi skulle ha kontakt med saksbehandler måtte vi bruke det samme systemet som alle brukerne gjorde. Det bygde barrierer.

En annen sier:

Og jeg visste at jeg kom til å bli gal av å skulle klare å følge opp i alle kanaler. Og det jeg synes har vært litt konfliktfylt, som vi ikke har fått diskutert, har vært at NAV generelt har valgt en kanalstrategi, hvor man loser folk i det som skal være rett kanal. Mens i dette prosjektet så har man valgt å gå en helt annen vei, og skulle gjøre det akkurat motsatt, å bli personavhengig. Og ikke ha noen mulighet til å logge henvendelser, ikke ha det i det vanlige NAV-systemet

Mobile dataløsninger

I gjennomføringen av NED-prosjektet har det vært tilrettelagt for mobile dataløsninger der veilederne har disponert mobiltelefon og hatt tilgang til de samme databasene, programvarene og systemene som inne på NAV/ALS kontorene. Tilgangen til slike løsninger skulle gi de ansatte mulighet for å hente ut opplysninger og foreta enkel saksbehandling i møter med den sykemeldte og arbeidsgiver utenfor NAV/ALS kontoret. Hvordan de mobile løsningene oppleves og benyttes varierer både fra kontor til kontor og mellom veilederne i samme kontor. Enkelte veiledere forteller at de benytter den utvidede tilgangen på datamaskinen mer som et oppslagsverk heller enn at det er et verktøy underveis i samtalene. Den direkte kommunikasjonen med deltagerne i møtet har fokus.

En veileder forklarer:

Jeg kan ikke snakke med folk og sitte med en skjerm foran meg.

Bruk av datamaskin som arbeidsverktøy utenfor NAV-kontorene har aktualisert noen etiske utfordringer og spørsmål om ivaretagelse av taushetsplikt. Både ledere og veilederne i NAV er opptatt av dette. Noen kontor har derfor laget seg egne rutiner og praksis for dette. En veileder sa det slik:

Vi har fått bærbare PCer og skal kunne ta opp alle fagsystemer ute, men det har vi blitt enige om at er ikke særlig greit. For når du sitter der og tar opp sykemeldinger, legeerklæringer, så kan ting lett glippe ut. Dette er taushetsbelagte ting. Så derfor sitter vi på forhånd og går gjennom alt før vi går ut. Så når vi kommer har vi noen notater og kan være mer til stede i dialogen og lytte til det som blir sagt.

Når PC-en allikevel av flere veiledere benyttes og oppleves som et nyttig verktøy er dette særlig knyttet til funksjoner som å bruke datamaskinen som et oppslagsverk for å finne fram til viktige opplysninger. Andre veiledere forteller om gode erfaringer med å skrive referater underveis i møter. Det er effektivt, saken kan «lukkes» og referat kan sendes ut umiddelbart og før veilederen går til ny avtale.

Bruk av digitale løsninger beskrives imidlertid som krevende og mange veiledere opplever at de ikke har tilstrekkelig kunnskap for å rette opp feil som oppstår underveis. En veileder formulerte det slik:

*Det er upraktisk, vi jobber på så mange systemer og det tar for mye tid»
«datamaskinene takler det ikke, for når man bytter fra et program til et annet, så stopper det opp og PC-en låser seg, så sånn teknisk så går det ikke. Det er uhensiktsmessig. Sist brukte jeg 10 minutter for å få den opp å gå og da fikk jeg ikke med meg det som skjedde. Så finner maskinen ut at den skal oppgraderes midt i møtet...*

Fagsystemene

Både ledere og veilederne av de virksomhetsorganiserte teamene beskriver utfordringer med Fagsystemene i NAV. Fagsystemene har ikke vært designet for å jobbe etter en modell som virksomhetsorganisering. Et av problemene knytter seg til at alle oppgaver og all bevegelse i fagsystemene blir registrert og fordelt etter fødselsnummer og det er den informasjonen som først kommer til syne i skjermbildet. Det finnes ingen direkte link til den sykemeldtes arbeidssted. For å finne arbeidsstedet til den enkelte må veileder inn i selve journalen. En veileder forklarte det:

Hadde det ligget hvor de var ansatt som første trinn, så hadde denne fordelingen vært veldig lett

En leder i NAV sier:

Datateknisk er det en stor utfordring – det er per nå ikke mulig å ta ut lister på en og en bedrift på den måten vi sitter og gjør. Vi må finne alle bedriftene og alle organisasjonsnumrene og gjøre en vanvittig jobb som tar tid fra oppfølging av den sykemeldte.

Et eksempel på en utfordring og en diskusjon som pågår knyttet til virksomhetsorganiseringen er når fagsystemet ARENA brukes som sykefraværsoppfølging. Det knytter seg usikkerhet til om dette er en datateknisk eller en organisatorisk utfordring.

En veileder pekte på følgende:

Og det er en intern debatt også, hva som er hovedutfordringen for eksempel i Arena, hva er hindringene i Arena som er dataverktøyet, sånn stort sett. Hva er det som er hindringene i forhold til å organisere seg slik vi har gjort nå. Det er en debatt i seg selv. Men jeg mener det viktigste som NAV bør være opptatt av er nettopp organiseringsformen, organisere arbeidet rundt de store virksomhetene, å dedikere personer og avsette tid og ressurser til å følge opp der volumet er størst. Det blir på en måte ikke bare en datateknisk organisering, men det blir en bemanningsorganisering og prioritering. Og det er derfor jeg minnet om at vi jobbet slik før, og det funket på akkurat samme måten. Så det er det organiserende prinsippet som er viktigst her, så får man heller tilpasse det tekniske.

En annen utfordring som ble diskutert i forhold til bruk av Arena knytter seg til hvilke resultater man kan ta ut. En veileder forklarte:

Arena viser åpne sykefraværssaker og er ikke det samme som sykefravær. Ikke sykefraværsprosent. En åpen sykefraværssak telles som en sykefraværssak uavhengig om den er 20% gradert. Som i stor grad er friskmeldt. Den kommer på listen. Man må korrigere for om det er gradert eller ikke, det kommer ikke fram i statistikken.

Til tross for at fagsystemene ikke er tilpasset arbeidsordningen til virksomhetsorganiserte team, klarer teamene å finne fungerende løsninger. Det er likevel uheldig at noen av løsningene skaper økt arbeidsbelastning på de ansatte.

Skype-møtene

Skype møtene diskuterer saker på et overordnet nivå. Skype-møtene er møter mellom arbeidsgiver og NAV veileder. IA-veilederne deltar ikke på disse møtene. Møtene har en klar agenda og det er satt opp møter hver 14. dag, som blir avlyst hvis de ikke har saker. Møtene har et hovedfokus på «tallene», antall sykemeldte, men de diskuterer også enkeltsaker, generelle utfordringer og alternative løsninger. Møteformen er effektiv da man slipper å bruke tid til reise. Ikke alle Skype-møtene har vært like effektive men de har vært viktige for å få samkjørt de ulike teamene og få laget en felles plattform i prosjektperioden. I oppstarten var møtene viktige for å gjøre avklaringer på tvers av virksomhetene og kommunene. Senere har de også vært en viktig arena for diskusjoner av rutiner og praktisk gjennomføring. I Skype-møtene

deltar det ulike personer, fra toppledere, til teamledere til veiledere i NED. Møtene er derved fleksible og tilpasses deltageres saker og behov. møtene har også vært viktige for å holde fokus på prosjektets målsettinger og oppgaver underveis i prosjektperioden.

Skype-møter krever en spesiell struktur og møtene beskrives som mer strukturerte enn møter der de møtes fysisk. En av veilederne forklarte hvorfor vedkommende så på dette som positivt:

Det er greit at vi slipper å dra hit og dit. Det er viktig å holde felles fokus på det, det er viktig å ha et fast møtepunkt hvor man kan drøfte utfordringene på tvers av teamene.

Informantenes innspill om videre drift

Mot avslutningen av intervjuene stilte vi spørsmål om hvilke tanker informantene hadde om videreføring av NED-prosjektet og eventuelt hva de tenker må endres.

Videreføring

Fra en NAV-veileder:

«Vi har ikke diskutert det, for det har aldri vært oppe, vi har aldri tenkt at vi skal legge ned dette for det er fortsatt litt i oppstartfasen».

Prosjektmedarbeiderne i de virksomhetsorganiserte teamene synes å ta det «for gitt» at prosjektet fortsetter inn i ordinær drift. De har tro på at resultatene kan bli bedre når samarbeidet er mer etablert. De er opptatt av at det er viktig å fortsette den «bli-kjent» fasen som de nå har etablert med arbeidsgiver.

Fra en IA-veileder:

Prosjektresultatene må videreføres, man kan ikke gå bort fra det. Men jeg tror at NAV som organisasjon må se litt på hvordan de skal bruke ressursene sine inn i det. For det kan ikke bare leve på idealisme. Men vi må sette inn ressurser som tilsvarer den jobben det er. Mange har jobbet på idealisme for å få det til. Vi må i det videre arbeidet se på ulike organisering, ulike former for struktur og se på hvem som skal gjøre hva.

Et konkret forslag i videre arbeid er å organisere faste team bestående av NAV – ALS – BHT(lege). Gjennom at faste personer samarbeider i team kan medlemmene kjent med hverandres kunnskap og kompetanse, og skape gode arenaer for kunnskapsdeling og kompetanseutvikling.

Ressurssituasjonen

Fra en NAV-veileder:

Jeg har bare ikke tid til det. Fordi jeg har fokus på tidlig oppfølging nå. Det er det største hinderet mitt for å kunne si at dette er en suksess, og for å videreutvikle konseptet.

Det bør legges en hovedinnsats på å komme tidligere inn med tett individuell oppfølging. Da kunne vi kanskje slippe alle de AAP sakene og utføre og alt som er. Gi oss et år til for å utvikle det.

Ressurssituasjonen i teamene har vært en utfordring. For å bedre ressursituasjonen er et av forslagene at andre veiledere som for eksempel er eksperter på saksbehandling gjør denne jobben. Dette er en omfattende oppgave som stjeler mye tid fra den individuelle oppfølgingen av den sykemeldte.

Samarbeid og rolleavklaring

Det å jobbe tverrfaglig og ha de ulike rollene inn i det om det hadde blitt en ny styringsgruppe videre, at man har de jevnlike foraene hvor alle er med og bidrar, eller om det skal bli på individ eller arbeidsgivernivå, det vet jeg ikke.

Men at det er en eller annen form for samarbeid om sykefraværet. Om det ligger her eller der – så har det effekt. Det viktigste verktøyet vi har er hverandre.

En utfordring i prosjektet, som også er en utfordring i NAV forøvrig er at NAV møtes med forventninger om at de har tilgjengelige virkemidler for å løse utfordringene også de som per definisjon er arbeidsgivers ansvar. NAV har lett for å finne løsninger for at folk skal kunne stå i jobb selv om de overtar arbeidsgivers ansvar/rolle)

Samarbeidet om å få ned sykefraværet oppleves som både bra og nødvendig. Over i ordinær drift vil det være behov for å avklare både videre organisering, ansvars- og rollefordeling mellom aktørene. En Nav leder sier:

Jeg tror vi må synliggjøre at vi har ulike roller. Og NAV har sin rolle, men arbeidsgiver må ha sin rolle, og kanskje bli mye tydeligere på enkelte områder. Og vi kan også være tydeligere på at det at det her er ikke NAV sitt domene, dette er faktisk deres, finne løsninger!

En NAV-leder:

NED-prosjektet er et viktig og riktig grep for å få et felles (arbeid) – til det beste for den enkelte sykmeldte

Underveis i arbeidet har det vært viktig å klargjøre roller og forventninger til hverandre. Dette er det behov for å fortsette med også i det videre arbeidet.

Viktig å fortsette med forventningsavklaringer – helt ned på lokalt nivå. Hvem gjør hva – hvem har myndighet, men vi må være varsomme og ikke snakke på andres vegne enn NAV. Så må vi overlate ting som fortsatt er uavklart men som arbeidsgiver ev. må avklare, før NAV kan gå videre. Det ser jeg på som en utfordring. For ofte er det litt for lettvindt at arbeidsgiver ut fra det styrkende apparatet de nå har til rådighet å overlater litt mer saker som kanskje NAV kan ta beslutninger om, så går de selv lettere fri i vanskelige beslutninger internt i bedriften. Det har vi fokus på vi to – å forsøke å ansvarliggjøre dem.

Selv om mange av erfaringene fra prosjektet er positive kommer ledere også inn på at prosjektet har avdekket områder som kan forbedres.

Disse utsagnene viser at både NAV-ansatte og ansvarlige i kommunene har opplevd organiseringen med virksomhetsorganiserte team som noe nytt. Selv om de ser noen svakheter med prosjektet, ser de likevel potensialet i prosjektet og er åpenbart innstilt på at dette er noe som kan videreføres og utvikles til noe enda bedre.

Ett av teamene avslutter med følgende uttalelse:

Og vi vil gjerne lykkes med prosjektet – vi har gitt alt!! Jeg har lyst til å avslutte med, jeg synes det er morsomt at XX som har vært med oss på dette her går ut i legemøter og sier litt spøkefullt til legene, kan dere ikke bare være litt gærne og sykemelde en person bare til en torsdag en gang? Hvorfor skal du sykemelde i 14 dager hver gang? Avslutte en annen dag? Og det synes jeg er litt friskere perspektiv på det, for hvorfor er det så mye absolutter i dette her?

Diskusjon

Teamorganisering

Resultatene fra denne evalueringen viser at virksomhetsorganiserte team bare i begrenset grad oppfyller de kravene som man setter til fullverdige team (Øvreteveit, 1999; Berlin et al., 2009). Det er et resultat av at teamene i stor grad er deltidsteam og at medlemmene både skal løse oppgaver innenfor rammen til teamet og i selve linjeorganisasjonen. Flere ansatte opplever at ressursene i både prosjektet og i NAV generelt er begrenset og for den enkelte blir det da en utfordring å prioritere innsatsen mellom teamet og linjen. Denne konflikten mellom linje og team forsterkes også av at mange opplever en kulturforskjell mellom linjen og teamene. Mens teamene legger vekt på å være fleksible og orientert mot individuelle og tilpassete løsninger, oppleves linjen å være mer regelorientert og opptatt av generelle og standardiserte løsninger. Dette forsterkes også av det legges vekt på at medlemmene i teamene skal ha stor grad av autonomi, og ha myndighet til å ta selvstendige beslutninger på grunnlag av egen faglig vurdering av hva som er den beste løsningen. I linjen er de derimot underlagt en linjeleder som i stor grad forventer at saksbehandlingen følger faste rutiner. Veilederne opplever det derfor som de kommer i konflikt mellom ambisjonene om at de skal være myndiggjorte medarbeidere med mandat og kompetanse til å ta selvstendige beslutninger og forventningene om at de skal innordne seg rutiner og ledernes styringsrett. Prosjektet synes – i tråd med Meld. St. 33 (2015-2016) – å legge opp til at NAV skal endre seg fra et regelstyrt byråkrati til en organisasjon der myndige og kompetente medarbeidere har stor grad

av frihet til å velge løsninger ut fra en faglig vurdering av hva som er den beste løsningen. I faglitteraturen beskrives dette gjerne som en overgang fra «maskinbyråkrati» til «profesjokrati» (Mintzberg 1979; Freidson 2001). Selv om denne endringen preger arbeidet i teamene, synes resten av NAV, så langt, ikke å være tilpasset en slik endring.

Et poeng er at arbeidsformen innebærer at teammedlemmene i stor grad fungerer som «enslige utsendinger» til virksomhetene. Dette reflekteres også i at virksomhetsledere vi intervjuet, oppfattet at det var noen enkelt-ansatte fra NAV som de forholdt seg til – og som de etter hvert ble godt kjent med. Dette synes å fungere nettopp fordi de som arbeider i teamene har erfaring, kunnskap og motivasjon til å arbeide slik. Organiseringen av arbeidet i teamene innebærer at en fordeler arbeidsoppgaver ut fra kompetanse til det enkelte teammedlem, og at det skjer en kontinuerlig utveksling av kunnskap og informasjon mellom team-medlemmene som er relativt intens. Det innebærer at teamet som sådan er mindre viktig i forhold til utførelsen av det operative arbeidet. Vi vil argumentere for at det er behov for sterkere integrerte team dersom man ikke kan rekruttere like selektivt som man har kunnet i prosjektet.

I mange sammenhenger kan slike konflikter som teammedlemmene står i, i seg selv skape grunnlag for ubehagelige belastninger og i noen tilfeller faktisk medføre sykefravær (Eriksson et al., 2003). Det er derfor god grunn til å se nærmere på hvordan man kan unngå at teammedlemmene føler at forskjellene mellom team og linje blir en belastning for dem.

Det er likevel ikke gitt at organiseringen med deltidsteam, bare har ulemper. Det kan være liten tvil om at den arbeidsformen som teamene mener de arbeider etter, er i tråd med forventningene man har til hvordan NAV skal løse sine oppgaver i fremtiden (Meld. St. 33 (2015-2016)). I praksis innebærer det at det forventes at også linjeorganisasjonen endrer sin kultur mer i tråd med de prinsippene som teamene jobber etter. Endring av organisasjonskultur er en svært utfordrende oppgave, men en av de tiltakene som anbefales er å endre kulturen i enkelte grupper og så la den kulturen mer eller mindre spre seg som ringer i vann ut fra disse gruppene (Mintzberg, 2009) En slik utvidelse av en god samarbeidskultur skjer likevel ikke automatisk og Mintzberg (2009) peker derfor hvordan erfaringene fra slike team må utvides gjennom å iverksette en omfattende lederstrategi med vekt på å formidle og støtte de erfaringene som gjøres i teamene. En slik diffusjon av kultur fra team til linje er trolig lettere å få til dersom teammedlemmene også har funksjoner inn i linjen, men det krever at ledere støtter de prinsippene som teamene jobber etter. I praksis innebærer det at også linjeledere må gi teammedlemmene tillit og akseptere stor grad av autonomi.

Individuell sykefraværsoppfølging

Som vi allerede har vært inne på forstår mange sykefravær som et resultat av et samspill mellom individ og arbeidsplass. En rekke forfattere har vært opptatt av at arbeidsevne handler om å finne en balanse mellom individ og arbeidsoppgaver – og dermed samspillet mellom den enkelte arbeidstaker og arbeidsplassen (se for eksempel Oliver, 1996; Hansen, 2009). Forklaringer på sykefravær kan da finnes i hvordan arbeid organiseres og utføres. En modell

som prøver å samle disse ulike perspektivene er den såkalte Krav-ressursmodellen (Bakker & Demerouti, 2007; Høgelund, 2014). Denne modellen er opptatt av at den enkelte arbeidstaker møter en rekke krav i arbeidet – krav som kan skyldes en rekke forhold hos arbeidstakeren selv, i arbeidsmiljøet, fra arbeidsgiver og fra eventuelle kunder. For å balansere disse kravene har en arbeidstaker en rekke ressurser – også disse kan finnes hos arbeidstakeren selv for eksempel i form av kompetanse, i arbeidsmiljøet som støtte og fra arbeidsgiver som god tilrettelegging.

Det er tydelig at teamene i stor grad forstår at en ubalanse mellom individ og arbeidsplass i mange tilfeller er medvirkende årsak til sykefravær. Veilederne er tilnærmet samstemte om verdien av å kjenne de arbeidsplassene de sykemeldte kommer fra. Dette gir dem både en større forståelse av hvordan kravene på arbeidsplassen kan medvirke til sykefraværet og en innsikt i hva slags muligheter arbeidsplassen har for tilrettelegging. Det innebærer at teamene kan jobbe vesentlig mer proaktivt enn det NAV ellers er kjent for å gjøre. Det legges i dag opp til at NAV skal endre profil fra en byråkratisk regelforvalter til en mer aktiv tilrettelegger for løsninger (Meld. St. 33 (2015-2016)). Som oftest tas avgjørelser på bakgrunn av valg mellom kjente alternativer (March, 1994). En NAV-veileder som kjenner arbeidsplassen, vil ha kunne ha bedre oversikt over hvilke alternativer som finnes og ha større sjanse for å finne en «riktig» løsning enn en som ikke kjenner arbeidsplassen.

Sykefraværsoppfølging på organisatorisk nivå

Vi har lagt til grunn en forståelse av sykefravær som ubalanse mellom krav og ressurser. Det innebærer at en strategi for å redusere sykefraværet er å gjøre noe med de kravene som arbeidstakerne møter. I praksis innebærer det at man også kan løse en del av de utfordringene som medvirker til sykefravær ved å endre på forhold på arbeidsplassen. Arbeidslivssenteret har i lang tid samarbeidet med fagforeninger og arbeidsgivere om å forebygge sykefravær gjennom ulike tiltak på arbeidsplassene. Dette har for en stor del vært tiltak som arbeidsgiver og fagforening har ment at har vært viktige (Hansen & Langvik, 2011).

Gjennom organiseringen med virksombaserte team synes det som forebyggende sykefraværsarbeid har blitt mer målrettet. Gjennom den innsikten teamene har fått i hva som er bakgrunnen for at ansatte i en virksomhet er sykemeldte, kan de i større grad plukke ut hvilke forhold som faktisk påvirker sykefraværet. Det er et paradoks at til tross for nokså omfattende innsats, har IA-avtalen hatt begrenset effekt på sykefraværet. Selv om det er dokumentert en viss reduksjon i sykefraværet for bedrifter som har inngått IA-avtaler, er det fortsatt langt igjen til at målet om 20 % reduksjon i sykefraværet er oppnådd (Ose et al., 2013). En antakelse er derfor at den reduksjonen i sykefraværet som vi ser i dette prosjektet er et resultat av at både veiledere og IA-rådgivere kan anbefale forebyggende og organisatoriske tiltak på bakgrunn av de utfordringene de sykmeldte beskriver. Man kan si at IA-arbeidet på den enkelte arbeidsplass dermed får en solid forankring «bottom – up» slik Mørk (2009) anser som avgjørende for suksess i IA-arbeidet.

Det er også viktig å fremheve at den tette kontakten man har med lederne også avdekker hvilke utfordringer disse har i oppfølgingen av sykemeldte og at NAV da kan bistå både med råd og opplæring. Det gjør at de kommunale lederne kan bygge opp egen kompetanse til å løse utfordringer på arbeidsplassen. Samtidig peker flere av de NAV-ansatte på at det er forskjell på å vite hva som er rett og å tørre å konfrontere andre som ikke liker en løsning. I noen tilfeller har det derfor vært viktig at lederne har kunnet hente støtte fra NAV på hva som er riktig løsning.

Organisatoriske og tekniske utfordringer for NAV

Tekniske løsningene knyttet til fagsystemer og datamaskinbruk er ikke tilfredsstillende løst. Selv om noen problemer er løst, er det fortsatt en del systemer som ikke fungerer i forhold til virksomhetsorganiserte tjenester. Noen av problemene synes også å være generelle utfordringer for NAV. Tilbakemeldingene fra de ansatte tyder på at flere av dem opplever dette som en belastning. Regjeringen legger stor vekt på at NAV skal digitaliseres (Meld. St. 33 (2015-2016)), men det krever både at digitale løsninger fungerer hensiktsmessig for de som skal benytte dem, og at de er utformet på en slik måte at de ansatte er trygg på at taushetsplikt og annen sikkerhet er ivaretatt.

Samlet gir dette et bilde av et NAV som er proaktivt og innstilt på at NAV må få en ny rolle i arbeidet med sykefraværsoppfølging. Selv om prosjektet i utgangspunktet har hatt oppmerksomheten rettet mot individuell sykefraværsoppfølging, er det vår vurdering at prosjektet også har bidratt til

at de kommunale virksomhetene er blitt bedre rustet til å løse utfordringer knyttet til sykefraværsoppfølging.

Konklusjoner.

Som nevnt innledningsvis er målene for NED-prosjektet vi har studert, formulert som «gevinster» knyttet til 6 ulike tema. Disse temaene dreier seg å oppnå en reduksjon i sykefraværet i de aktuelle kommunene/virksomhetene på 20 %, og å endre arbeidsorganisering og arbeidsform i tilknytning til denne ambisjonen:

- *Redusert sykefravær i de deltagende kommunene med 20 %.* Gevinsten om nedgang i sykefraværet må kunne hevdes å være overopplyst, ettersom en har oppnådd en gjennomsnittlig nedgang for hele prosjektperioden på ca. 22 %. Det kan være flere mulige grunner til dette gode resultatet, og ettersom vi ikke har hatt anledning til å foreta en effekt-studie, vil vi nevne noen: For det første kan det være en «Hawthorne-effekt» - dvs. at de involverte kommuner og aktører fra NAV opplever at oppmerksomheten knyttet til prosjektet i seg selv medfører at en (i hvert fall i en periode) har et særlig fokus på å oppnå dette resultatet – vel vitende om at mange, både i NAV-ledelsen og i allmenheten er svært opptatt av de strategier en velger for å redusere sykefraværet i kommunene. En annen problemstilling kan være at de som er rekruttert til teamene er særlig kompetente og motiverte til å arbeide i en uvant setting som virksomhetsorganiserte er, noe som innebærer at en ikke uten videre kan overføre erfaringene med denne organisasjonsformen til NAV-systemet som helhet. Likevel vil vi mene at det er sammenheng mellom de organisasjons- og arbeidsformer som prosjektet har introdusert og resultatene med nedgang i sykefraværet. Både informantene fra virksomhetsorganiserte, NAV-ledelsen i fylket, og lederne for de

virksomhetene i kommunene som har vært involvert i prosjektet gir klart uttrykk for dette.

- *Tidligere oppfølging* er en klart uttrykt gevinst i prosjektet. Mens vi ikke har data om brukernes erfaringer, er det entydige oppfatninger blant virksomhetslederne at dette har skjedd, og at dette er resultatet av den endring i arbeidsform/metodikk som er lansert i prosjektet.
- *Ett kontaktpunkt for arbeidsgiver i NAV* er på mange måter nøkkelen til den nye arbeidsformen i prosjektet. Det er også på dette punktet uttrykt fra virksomhetslederne i prosjektet at dette har hatt svært positive effekter mht. kontakt og nærhet til NAV i sykefraværsarbeidet. Overgangen fra «fødselsnummer» til et arbeidssteds-fokus i dette arbeidet representerer en endring som både av de kommunale lederne og deltakerne i de virksomhetsorganiserte teamene anser som en av de viktigste positive erfaringene med prosjektet. Arbeidsgiver slipper å forholde seg til mange funksjoner og nivåer i NAV, og det gis sterke signaler om at dette innebærer en helt annen nærhet og tilgjengelighet til NAV-systemet fra disse ledernes side.
- *Myndige medarbeidere som kan ta beslutninger og fatte vedtak nær bruker*, er et mål som i stor grad handler om å dreie arbeidsformen fra regelstyring til mål- og kompetansestyring. Dette er en endring som er forankret i Meld. St. 33, men veilederne opplever likevel ikke at de har blitt gitt tilstrekkelig myndighet. Det skyldes blant annet at team-medlemmene har hatt roller både i teamet og i selve linjeorganisasjonen.

Den tillit og myndighet som har vært forutsetningen i teamet har de ikke blitt møtt med i linjeorganisasjonen som fortsatt har vært opptatt av regel- og lederstyring.

- *Gevinsten «Bedre brukermøter der brukerne opplever et NAV som er myndig og løsningsdyktig»* har vi som nevnt innledningsvis ikke hatt anledning til å studere, ettersom vi ikke har hatt mulighet til å innhente brukernes erfaringer i denne evalueringen.

Litteratur

- Bakker A B & Demerouti E (2007). The Job Demands – Resources model: state of the art. *Journal of Managerial Psychology* (22)3, 309-328.
- Berlin, J., E. Carlstrøm & H. Sandberg (2009). Team i vård, behandling och omsorg – erfarenheter och reflektioner. I Berlin, J., E. Carlstrøm & H. Sandberg (2009): *Team i vård, behandling och omsorg*. Lund: Studentlitteratur.
- Danermark, B., Ekström M., Jacobsen, L. & Karlsson, J. C. (2003). *Att förklara samhället*. Studentlitteratur, Lund.
- Eriksson, U. B., Starrin, B., & Janson, S. (2003). *Utbränd och emotionellt utmärkt - en närstudie om arbetsliv och sjukskrivning*. Studentlitteratur, Lund.
- Freidson, E. (2001). *Professionalism, the third logic: On the practice of knowledge*. Cambridge: University of Chicago press.
- Hansen, G V & Langvik, T. Å (2011). *Sammen bedre på IA*, Østfoldforskning, Fagrapport OR. 13. 11
- Hansen, G V (2009). Et fleksibelt blikk på avtalen om inkluderende arbeidsliv. I Karlsson & Claussen (red). *Den sköra balansen: arbeidslivet och flexibilitetens tvetydigheter*, Växjö Universitet. Växjö: skriftserien *Arbetsliv i Omvandling*.
- Høgelund, J. (2014). Effekter af indsatser for sygemeldte. En litteraturoversigt. *Søkelys på arbeidslivet*, 31: 183.
- Innst. 49 S (2016-2017). *Innstilling fra Arbeids- og sosialkomiteen om Nav i en ny tid – for arbeid og aktivitet*.

- Johnson, G E (2008). Syk, men ikke sykemeldt - sykemeldt, men ikke syk. I Sandvin J T: *Arbeid, sykdom og moral. Om legeattestert fravær og veien tilbake til jobb*. Fagbokforlaget: Bergen.
- March, J. G. (1994). *A Primer on Decision Making. How Decisions Happen*. New York: Free Press.
- Mayne J (2012). Contribution analysis: Coming of age? *Evaluation* 18: 270.
- Meld. St. 33 (2015–2016). *NAV i en ny tid – for arbeid og aktivitet*. Oslo: Arbeids- og sosialdepartementet.
- Mintzberg, H. (1979/1993): *The Structuring of Organizations - A Synthesis of the Research..* New Jersey: Englewood Cliffs, Prentice Hall
- Mintzberg, H. (2009). Rebuilding companies as communities. *Harvard business review*, 87(7/8), 140-143.
- Mørk, Gry. (2009). *IA-forankring i ledelsen: hva må virksomheter gjøre eller ha på plass for å redusere sykefraværet og oppnå et mer inkluderende arbeidsliv (IA)?*: en kvalitativ studie. Bd. 2009/157. Rapport IRIS. Stavanger: IRIS, International Research Institute of Stavanger
- Oliver M (1996). *Defining Impairment and Disability: Issues at Stake*. I: Barnes C & Mercer G *Exploring the Divide*. Leeds: The Disability Press.
- Ose, S.O., Dyrstad, K., Slettebakk, R., Lippestad, J., Mandal, R., Brattlid, I., & Jensberg, H. (2013). *Evaluering av IA-avtalen (2010-2013)*. (SINTEF – Rapport nr. A24444). Trondheim: SINTEF Teknologi og samfunn.
- Prop. 103 L (2013-2014). *Endringer i arbeidsmiljøloven og folketrygdloven (forenkling av regelverket om oppfølging av sykmeldte arbeidstakere)*. Tilråding fra Arbeids- og sosialdepartementet 23. mai 2014.

Øvretveit, J. (1996). Five ways to describe a multidisciplinary team. *Journal of Interprofessional Care*, 10(2), 163-171.

Vedlegg

Intervjuguide NED – ansatte NAV

Sted:

Hva har man oppnådd?

- hvorfor har man fått disse resultatene?
- Hva har vært forutsetningene?

Har følgende mål blitt realisert?

- Rykke nærmere arbeidsmarkedet og arbeidsgiver
- Større lokal frihet til å tilpasse tjenester til brukerens behov
- Mindre styring og mer ledelse
- Økt oppmerksomhet på brukeren, ikke på system

Virksomhetsbaserte team

- Hvem er rekruttert, hvorfor har de valgt å være med
 - Motivasjon
 - Kompetanse
- Hvordan er organisering og ressursituasjon?
- Hvordan oppleves dette?
- Hvordan har teamene ivaretatt målsettingene om felles forståelse, likeverdighet, fellesskap og synergier.

Hvordan jobber dere – hvordan er dere organisert

- Hva gjør dere når dere går i dialog med brukerne
 - Hvordan kartlegger og systematiseres data
 - Hvordan kommunisere dere med kommunene og de aktuelle lederne
 - Jobber dere bare individorientert eller ser dere også på system
- Bruk av verktøy og teknologi
- Tilgang og kobling til databaser/rapportering i NAV når sitter ute i kommunene
 - Skypemøter

Kan/bør prosjektet videreføres? Hva er i så fall utfordringene og mulighetene. Hva bør endres fornyes ved videre drift?

Intervjuguide NED – ledere i kommunen

Hva mener virksomhetene man oppnådd?

- Hvorfor har man fått disse resultatene?
- Hva har vært forutsettingene?

Hva er nytt i oppfølgingen av sykemeldte

- Kontakten med NAV
- Kontakten med sykemeldte

Har prosjektet påvirket system/rutiner for oppfølging av sykemeldte – hvordan og hvorfor?

Kan/bør prosjektet videreføres? Hva er i så fall utfordringene og mulighetene. Hva bør endres fornyes ved videre drift?



Helge Normann Ramsdal
Remmen
1757 HALDEN

Vår dato: 09.10.2017

Vår ref: 56020 / 3 / STM

Deres dato:

Deres ref:

Forenklet vurdering fra NSD Personvernombudet for forskning

Vi viser til melding om behandling av personopplysninger, mottatt 18.09.2017.
Meldingen gjelder prosjektet:

56020	<i>Evaluering av «Ned med sykefraværet – IA-ledelse 2.0»</i>
Behandlingsansvarlig	<i>Høgskolen i Østfold, ved institusjonens øverste leder</i>
Daglig ansvarlig	<i>Helge Normann Ramsdal</i>

Vurdering

Etter gjennomgang av opplysningene i meldeskjemaet med vedlegg, vurderer vi at prosjektet er omfattet av personopplysningsloven § 31. Personopplysningene som blir samlet inn er ikke sensitive, prosjektet er samtykkebasert og har lav personvernulempe. Prosjektet har derfor fått en forenklet vurdering. Du kan gå i gang med prosjektet. Du har selvstendig ansvar for å følge vilkårene under og sette deg inn i veiledningen i dette brevet.

Vilkår for vår vurdering

Vår anbefaling forutsetter at du gjennomfører prosjektet i tråd med:

- opplysningene gitt i meldeskjemaet
- krav til informert samtykke
- at du ikke innhenter [sensitive opplysninger](#)
- veiledning i dette brevet
- Høgskolen i Østfold sine retningslinjer for datasikkerhet

Veiledning

Krav til informert samtykke

Utvalget skal få skriftlig og/eller muntlig informasjon om prosjektet og samtykke til deltakelse.

Informasjon må minst omfatte:

- at Høgskolen i Østfold er behandlingsansvarlig institusjon for prosjektet
- daglig ansvarlig (eventuelt student og veileder) sine kontaktopplysninger
- prosjektets formål og hva opplysningene skal brukes til
- hvilke opplysninger som skal innhentes og hva dette innebærer for deltaker

Dokumentet er elektronisk produsert og godkjent ved NSDs rutiner for elektronisk godkjenning.

- når prosjektet skal avsluttes og når personopplysningene skal anonymiseres/slettes

På nettsidene våre finner du mer informasjon og en veiledende mal for [informasjonsskriv](#).

Forskningsetiske retningslinjer

Sett deg inn i [forskningsetiske retningslinjer](#).

Meld fra hvis du gjør vesentlige endringer i prosjektet

Dersom prosjektet endrer seg, kan det være nødvendig å sende inn endringsmelding. På våre nettsider finner du svar på hvilke [endringer](#) du må melde, samt endringskjema.

Opplysninger om prosjektet blir lagt ut på våre nettsider og i Meldingsarkivet

Vi har lagt ut opplysninger om prosjektet på nettsidene våre. Alle våre institusjoner har også tilgang til egne prosjekter i [Meldingsarkivet](#).

Vi tar kontakt om status for behandling av personopplysninger ved prosjektslutt

Ved prosjektslutt 30.06.2018 vil vi ta kontakt for å avklare status for behandlingen av personopplysninger.

Gjelder dette ditt prosjekt?

Dersom du skal bruke databehandler

Dersom du skal bruke databehandler (ekstern transkriberingsassistent/spørreskjemaleverandør) må du inngå en databehandleravtale med vedkommende. For råd om hva databehandleravtalen bør inneholde, se [Datatilsynets veileder](#).

Hvis utvalget har taushetsplikt

Vi minner om at noen grupper (f.eks. opplærings- og helsepersonell/forvaltningsansatte) har [taushetsplikt](#). De kan derfor ikke gi deg identifiserende opplysninger om andre, med mindre de får samtykke fra den det gjelder.

Dersom du forsker på egen arbeidsplass

Vi minner om at når du [forsker på egen arbeidsplass](#) må du være bevisst din dobbeltrolle som både forsker og ansatt. Ved rekruttering er det spesielt viktig at forespørsel rettes på en slik måte at frivilligheten ved deltakelse ivaretas.

Se våre nettsider eller ta kontakt med oss dersom du har spørsmål. Vi ønsker lykke til med prosjektet!

Vennlig hilsen

Katrine Utaaker Segadal

Siri Tenden Myklebust