



Sluttevaluering av Hedmarks- modellen

– NAVs håndtering av aktivitetskravet
ved uke 8 i en sykmelding

Rapport 2016 - 12



PROBA
samfunnsanalyse

Proba-rapport nr. 2016 - 12, Prosjekt nr. 15009

ISSN: 1891-8093

LEB/RB, HB, 15.02.2017

--

Offentlig

--

Sluttevaluering av Hedmarks- modellen

– NAVs håndtering av aktivitetskravet
ved uke 8 i en sykmelding

Utarbeidet for
Arbeids- og velferdsdirektoratet

Forord

Proba samfunnsanalyse har fått i oppdrag fra Arbeids- og velferdsdirektoratet å følgeevaluere innføringen av Hedmarksmodellen i Rogaland, Buskerud og Aust-Agder. En underveisrapporten forelå i mars 2016. Dette er sluttrapporten fra oppdraget.

Prosjektleder har vært Lars-Erik Becken, med Marianne I. Lien og Rune Busch som prosjektmedarbeidere. Helene Berg var kvalitetssikrer.

Vi ønsker å takke alle informanter som har bidratt med viktige innspill underveis i oppdraget. En særskilt takk går også til Kari Paulsen, som har vært prosjektleder for forsøket i direktoratet.

Oslo, februar 2017

Proba samfunnsanalyse

Innhold:

SAMMENDRAG OG KONKLUSJONER	1
1. BAKGRUNN OG PROBLEMSTILLINGER	8
1.1 Innledning.....	8
1.2 Problemstillinger.....	9
1.3 Sykefraværsoppfølging	9
1.4 Aktivitetskravet ved 8 ukers sykmelding	12
1.5 Modellen som ble utviklet i Hedmark.....	13
1.6 Organisering av forsøket og evalueringen	14
1.6.1 Styringsgruppe	14
1.6.2 Sentral prosjektledelse	14
1.6.3 Finansiering og design av evalueringen.....	15
1.6.4 Referansegruppen	15
1.7 Endrede rammebetingelser for forsøket.....	15
1.7.1 Føringer fra direktoratet i 2015.....	15
1.7.2 Økt oppmerksomhet fra arbeidslivets parter og Legeforeningen ...	17
1.8 Endring i NAVs oppfølging av aktivitetskravet fra 5. oktober 2016 ..	17
1.9 Leserveiledning	18
2 METODE OG DATAINNSAMLING	19
2.1 Oppstart av oppdraget	19
2.2 Fylkesbesøkene	20
2.3 Spørreundersøkelser	21
2.4 Telefonintervjuer	22
2.5 Deltakelse på samlinger.....	23
2.6 Dialog med oppdragsgiver underveis.....	23
3 OPPFØLGING AV SYKMELDTE.....	24
3.1 NAVs sykefraværsmodell.....	24
3.2 Ulike former for sykmelding.....	25
3.3 Sykefraværsoppfølgingen til og med uke 12.....	26
3.3.1 Oppfølgingsplan innen uke 4 av sykefraværet.....	26
3.3.2 NAVs informasjonsbrev ved uke 4 av sykefraværet	27
3.3.3 Dialogmøte 1 innen uke 7 av sykefraværet.....	28
3.3.4 NAVs vurdering av aktivitetskravet ved uke 8 av sykefraværet	28
3.3.5 Utsendelse av brev om midlertidig stans av sykepengen	32
3.3.6 Etter en midlertidig stans av sykepengen	33
3.3.7 Brev om endelig stans ved uke 12 av sykefraværet	34
4 INNFØRING AV HEDMARKSMODELLEN	35
4.1 Nærmere om Hedmarksmodellen	35
4.2 Implementering av Hedmarksmodellen i de tre forsøksfylkene	38
4.3 Forankring av Hedmarksmodellen i forsøket	40
4.3.1 Sentral prosjektledelses forankring hos forsøksfylkene	41
4.3.2 Forankring av forsøket hos fylkesledelsen.....	42
4.3.3 Forankring hos kompetanse-/møteveilederne.....	42

4.3.4	Forankring hos rådgivende leger og psykologer	44
4.3.5	Forankring hos NAV-kontorlederne	45
4.3.6	Forankring hos SYFO-veilederne	46
4.3.7	Forankring hos IA-rådgiverne	48
4.3.8	Forankring hos sykmeldere/leger	50
4.3.9	Forankring hos arbeidsgivere	54
4.3.10	Forankring hos arbeidstakere/sykmeldte	57
4.3.11	Likheter og forskjeller mellom forsøksfylkene	58
4.4	Er Hedmarksmodellen egentlig noe nytt?	59
4.4.1	Tidligere praksis rundt aktivitetskravet ved uke 8	59
4.4.2	Bruk av verksteder/møter	59
5	GJENNOMFØRING AV SAKSDRØFTINGSVERKSTED	62
5.1	Hovedtrekk ved saksdrøftingsverkstedene	62
5.2	Kjennetegn og egenskaper ved verkstedene	64
5.3	Tid og ressursbruk knyttet til verkstedene	66
5.4	Hvordan saksbehandler veilederne egne saker?	69
5.5	Kontakt med sykmeldte, arbeidsgiver og/eller sykmeldere ifm vurdering av aktivitetsplikten?	72
5.6	Har verkstedet gitt praksisendringer i håndteringen av aktivitetskravet i uke 8?	73
5.7	Oppsummering av saksdrøftingsverkstedene	78
6	BETYDNING AV HEDMARKSMODELLEN FOR REGIMET RUNDT SYKEFRAVÆRSOPPFØLGING	84
6.1	Sykefraværsoppfølgingen frem til uke 8	84
6.1.1	Oppfølgingsplanen	84
6.1.2	Dialogmøte 1	85
6.2	Bruk av gradert sykmelding	87
6.3	Melding om midlertidig stans av sykepenges	88
6.3.1	SYFO-veilederne og IA-rådgivernes erfaring med «Melding om midlertidig stans»	88
6.3.2	Tilbakemeldinger fra sykmeldte på «Melding om midlertidig stans»	90
6.3.3	Tilbakemeldinger fra arbeidsgivere på «Melding om midlertidig stans»	91
6.3.4	Tilbakemeldinger fra sykmeldere/leger på «Melding om midlertidig stans»	92
6.4	Sykefraværsoppfølgingen fra uke 9	92
6.4.1	Betydning for NAVs dialog/samhandling med sykmeldte etter uke 8?	92
6.4.2	Brev om endelig stans av sykepenges	93
6.4.3	Dialogmøte 2	93
7	AKTØRENES ERFARINGER OG TILBAKEMELDINGER OM HEDMARKSMODELLEN	97
7.1	SYFO-veileders kontakt med sykmeldte, arbeidsgivere og sykmeldere/lege	98
7.2	Erfaringer og synspunkter fra sykmeldte	99
7.3	Erfaringer og synspunkter fra arbeidsgivere	101
7.3.1	Håndheving av aktivitetskravet ved uke 8	103

7.3.2	Endringer i virksomhetenes sykefraværsoppfølging	105
7.4	Erfaringer og synspunkter fra sykmeldere/leger	109
7.5	Positive kommentarer/synspunkter på Hedmarksmodellen fra NAV ansatte	110
7.6	Negative kommentarer/synspunkter på Hedmarksmodellen fra NAV ansatte	111
7.7	NAV-ansattes innspill til justeringer av Hedmarksmodellen	112
7.8	Endringer under forsøksperioden	114
8	UTFORDRINGER OG ANBEFALINGER	115
8.1	Håndheving av aktivitetskravet ved uke 8	115
8.2	Anbefalinger fra underveisrapporten	116
8.3	Anbefalinger knyttet til gjennomføring av saksdrøftingsverksted ...	118
8.4	Dialog/samhandling med sykmeldere/leger	123
	REFERANSER:	125
	VEDLEGG 1 – NAVS SYKEFRAVÆRSOPPFØLGINGSREGIME	126
	VEDLEGG 2 – AKTØRER I SYKEFRAVÆRSOPPFØLGING	127
	VEDLEGG 3 – KJENNETEGN VED DE NAV- ANSATTE	132
	VEDLEGG 4 – INFORMASJONSBREVET VED UKE 4	136
	VEDLEGG 5 – BREV OM MIDLERTIDIG STANS AV SYKEPENGES	137
	VEDLEGG 6 – SJEKKLISTE PÅ VERKSTEDET	138

Sammendrag og konklusjoner

Resymé

I 2004 innførte myndighetene et aktivitetskrav ved 8 ukers sykmelding. De første månedene etter lovendringen hadde man en streng håndheving av kravet. Etter hvert fulgte imidlertid NAV i mindre grad opp føringene i loven. NAV Hedmark utviklet og implementerte i 2013 en ny modell for håndtering av aktivitetskravet ved uke 8, som ble testet ut i tre fylker i fra september 2015 til september 2016. Proba samfunnsanalyse fikk i oppdrag fra Arbeids- og velferdsdirektoratet å følgeevaluere forsøket. Dette er vår sluttrapportering fra oppdraget.

Vi fant at forsøket var godt forankret i NAV, og at saksdrøftingsverksteder, som var en del av modellen, er en god arena for drøfting av enkeltsaker og kompetanseutvikling for NAV-veilederne. Etter visse oppstartutfordringer fungerte verkstedene stadig bedre. Tilbakemeldingen fra de ansatte i NAV er også i all hovedsak positive. Den største innvendingen til modellen var uklarhet rundt informasjon knyttet til midlertidig stans av sykepengene.

Bakgrunn

I forbindelse med revideringen av IA-avtalen i 2004 innførte myndighetene et aktivitetskrav ved 8 ukers sykmelding. Basert på tilgjengelig dokumentasjon fra sykmelder, arbeidsgiver og sykmeldte skal NAV ved uke 8 vurdere om den sykmeldte skal få unntak fra aktivitetsplikten eller ikke. Hvis vedkommende ikke fikk unntak skulle sykepengene (frem 5. oktober 2016) automatisk stanses.

Hvert år når om lag 200 000 sykmeldte 8 ukers sykmelding. Frem til 2015 fulgte NAV i liten grad opp føringene som ble gitt i og med regelendringen i 2004. Det ble heller ikke gjort en reell vurdering av den sykmeldtes muligheter til arbeidsrelatert aktivitet ved 8 ukers tidspunktet. Sykepengene ble dermed som regel videreført. Det var så opp til den enkelte NAV veileder om de skulle følge opp sykmelder, arbeidsgiver og/eller sykmeldte for å få ytterligere informasjon.

NAV Hedmark utviklet og implementerte i 2013 en ny modell for NAVs håndtering av aktivitetskravet ved uke 8 – den såkalte Hedmarksmodellen. Høsten 2014 besluttet myndighetene å iverksette et forsøk i tre nye fylker basert på erfaringene fra Hedmark. Formålet med modellen er å styrke NAVs rolle i oppfølgingsarbeidet, samtidig som det stilles tydeligere krav til lege/sykmelder, arbeidsgiver og arbeidstaker. Det legges vekt på tett dialog mellom arbeidstaker og arbeidsgiver.

Modellen bestod i hovedsak av følgende elementer. Alle NAV-kontorene innførte ukentlige saksdrøftingsverksteder der man drøftet aktivitetskravet i de sykmeldingene som hadde vært i 8 uker. I verkstedet fikk veileder faglig støtte fra rådgivende lege og kompetanseveileder (møteleder) fra NAV fylke. De sykmeldte som ikke fikk unntak fra aktivitetskravet ved uke 8 fikk sykepengene sine formelt stanset. Samtidig sendt NAV et standardbrev til den sykmeldte som informerte om at sykepengeutbetalingen ble stanset midlertidig, og inneholdt en

oppfordring om å ta kontakt med arbeidsgiver. Målsettingen med Hedmarksmodellen er å få involverte aktører til å endre atferd.

Forsøket startet 1. september 2015 i Buskerud, Aust-Agder og Rogaland, og varte i 12 måneder. I forkant av oppstart utviklet prosjektledelsen i Arbeids- og velferdsdirektoratet en tiltakspakke for å bistå fylkene i gjennomføringen av forsøket. Tiltakspakken består av føringer, rutinebeskrivelser, samt materiell som kan benyttes i kommunikasjonen med aktører i og utenfor NAV.

Problemstillinger

I oppdraget evaluerer vi i hvilken grad og hvordan tiltakene i Hedmarksmodellen fører til praksisendring blant aktørene i sykefraværarbeidet i forsøksfylkene. I oppdraget belyser vi:

- Om/i hvilken grad tiltakene i Hedmarksmodellen bidrar til ønsket praksisendring knyttet til aktivitetskravet hos aktørene i sykefraværarbeidet.
- Hvilke løsninger og hindringer for måloppnåelse som kan observeres i aktørenes holdninger til, og erfaringer, med tiltakene.

Vi vurderer gjennomføringen av intervensjonen (tiltakene i tiltakspakken), organisering av arbeidet for å støtte opp om intervensjonen, hindringer i samarbeidet mellom arbeidsgiver, lege, bruker og NAV, samt eventuelle lov-/regelutfordringer. Det er imidlertid utenfor dette oppdraget å sammenlikne Hedmarksmodellen med alternative måter for NAV å håndtere aktivitetskravet ved uke 8 på. Parallelt med dette oppdraget har Arbeids- og velferdsdirektoratet gjennomført en kvantitativ effektevaluering av forsøket (NAV-rapport nr 3-2017).

Det er benyttet flere datakilder i prosjektet. Vi har intervjuet en rekke NAV-ansatte i de tre forsøksfylkene og observert saksdrøftingsverksteder. I tillegg har vi gjennomført spørreundersøkelser til alle NAV-ansatte som følger opp de sykmeldte (SYFO-veiledere), og alle IA-rådgiverne på Arbeidslivssentrene. Videre har vi gjennomført intervjuer med noen få arbeidsgivere, sykmeldte og sykmeldere/leger i berørte fylker. Det er viktig å understreke at datagrunnlaget i hovedsak består av tilbakemeldinger fra NAV-ansatte.

Konklusjoner

Innføringen av Hedmarksmodellen har hatt størst betydning for de ansatte i NAV. Det er bred enighet om at håndteringen av aktivitetskravet ved uke 8 innenfor rammene av Hedmarksmodellen har vært positivt. Etableringen av saksdrøftingsverkstedene har gitt en bedre og mer lik vurderingen av aktivitetsplikten. Verkstedene har også gitt SYFO-veilederne økt kompetanse og faglig selvtilitt i sin håndtering av de sykmeldte.

Det er også bred enighet blant våre informanter om at innskjerpingen av aktivitetsplikten har bidratt til at flere sykmeldte fanges opp på et tidligere tidspunkt i sykefraværet. Mye tyder også på at flere kommer tidligere ut i arbeid eller arbeidsrettet aktivitet. Vi har imidlertid ikke registertall som kan understøtte dette.

Analysen har for få respondenter til å kunne si noe sikkert om innføringen av Hedmarksmodellen har gitt praksisendringer hos sykmeldere og arbeidsgivere.

Vi tenker for eksempel på legenes vurdering av mulighet for aktivitet, bruk av gradert sykmelding, samhandlingen mellom arbeidsgiver og sykmeldte og/eller kvaliteten på oppfølgingsplaner. Det rapporteres imidlertid i alle fylker om mange arbeidsgivere og sykmeldere som gjør et svært godt sykefraværarbeid. I den grad det er funnet sted endringer har de også vært positive. Det rapporteres likevel om utfordringer knyttet til å nå ut til de med størst forbedringspotensial. Det kan både gjelde ledere med oppfølgingsansvar ovenfor sykmeldte og enkelte sykmeldere.

Tiltakspakken har lagt et godt grunnlag for implementering av forsøket

Tiltakspakken som ble utviklet av prosjektledelsen i Arbeids- og velferdsdirektoratet for å bistå fylkene i gjennomføringen av forsøket fungerte etter hensikten. Pakken ble brukt aktivt av fylkene, og ga god faglig støtte til implementering og gjennomføring av forsøket.

Forsøket var godt forankret i NAV, men forsøket og modellen kunne vært forankret bedre eksternt

Hovedinntrykket er at forsøket var godt forankret hos relevante instanser internt i NAV. Sentral prosjektledelse arrangerte samlinger for forsøksfylkene, det ble holdt fylkesvise samlinger for SYFO-veiledere og IA-rådgivere og lokal forsøksledelse har gitt informasjon på ledermøter. I den grad vi har funnet noe svak forankring var det blant enkelte NAV-kontorledere.

Forankringen hos de eksterne aktørene var mer varierende. Fylkene sendte brev til alle arbeidsgivere og sykmeldere/leger, og det ble arrangert samlinger med arbeidsgivere og sykmeldere/leger lokalt. I Buskerud og Aust-Agder brukte man også media lokalt for å informere om forsøket, mens NAV Rogaland i liten grad gjorde det. Selv om det har blitt gjennomført en del informasjonsaktivitet ovenfor arbeidsgivere, er det krevende å treffe alle som har personalansvar – ikke minst i større virksomheter. Forsøket har lidd noe under dette.

Viktige premissleverandører for vurderingen av aktivitetskravet ved uke 8 er sykmeldere/leger. I alle forsøksfylkene ble det rapportert om utfordringer knyttet til å forankre forsøket hos dem. Informantene formidlet at det var god forankring og dialog i enkeltkommuner og hos enkeltsykmeldere, mens det andre steder har vært utfordringer. Utover i forsøksperioden ble det gjort ytterligere tiltak for å nå sykmeldere/leger, men det har fortsatt vært krevende for NAV – ikke minst i de større byene. Utfordringen i å nå sykmeldere/leger har vært et problem for gjennomføringen av forsøket.

Saksdrøftingsverkstedene er en god arena for drøfting av enkeltsaker og gir kompetanseoverføring til SYFO-veilederne

Alle forsøksfylkene hadde sine saksdrøftingsverksteder en fast dag i uken. I Rogaland var det til sammen 16 verksteder, i Aust-Agder var det fire, mens det i Buskerud var ni verksteder. De tre fylkene valgte noe ulike måter å gjennomføre verkstedet på. I Aust-Agder og Buskerud (som i Hedmark) skulle veilederne forberede sine saker i forkant av verkstedet, og de la frem sakene med den hensikt å drøfte muligheter for arbeid. Fylkene utviklet egne sjekklister som veilederne skulle bruke i forkant av verkstedet. NAV Rogaland valgte i

utgangspunktet en annen tilnærming, ved at veilederne ikke skulle gjøre saksforberedelser før verkstedet. I løpet av forsøksperioden utviklet det seg imidlertid en noe ulik praksis rundt forberedelsene mellom enkeltkontor i fylket.

Hovedinntrykket er at SYFO-veilederne er positive til verkstedene. Et klart flertall av dem mener at verkstedet gjør det enklere å håndheve aktivitetskravet, og at saksdrøftingsverkstedet gir trygghet og støtte for beslutningene som veileder må ta. De synes også det er viktig at rådgivende lege deltar. De som har med rådgivende psykolog i verkstedene er fornøyd med det.

Rundt halvparten av alle SYFO-veilederne mente at de bruker mer tid på å vurdere 8-ukerskravet i 2016 enn før Hedmarksmodellen ble innført. 82 prosent mente at kvaliteten på saksbehandlingen rundt 8-ukerskravet ble bedre på grunn av etableringen av verkstedet. 70 prosent svarte også at de selv håndterte sakene mer likt i 2016 enn før Hedmarksmodellen ble innført. De fleste veilederne håndhever også aktivitetskravet strengere.

Partene sentralt er betydelig mer kritisk til modellen og forsøket enn våre informanter i forsøksfylkene

Legeforeningen og partene fra arbeidslivet som sitter i referansegruppen har vært kritiske til modellen og forsøket. Vi finner imidlertid ikke systematisk støtte for kritikken fra våre informanter i og utenfor NAV i forsøksfylkene – verken under datainnsamlingen høsten 2015 eller høsten 2016.

Utfordringer og anbefalinger

I underveisrapporten drøftet vi utfordringer i Hedmarksmodellen og kom med enkelte anbefalinger knyttet til implementeringen av forsøket i de tre fylkene. Vi rettet spesielt søkelys på de forhold som fremsto som de viktigste å sette på dagsorden i slutføringen av forsøket. Et sentralt spørsmål var om den sykmeldte ble godt nok varslet om at sykepengene ble midlertidig stoppet i uke 8. Vi hadde også kritiske merknader til både informasjonsbrevet som ble sendt ut ved uke 4 og meldingen om midlertidig stans av sykepenger som ble sendt i uke 8. Vi skrev følgende:.

Vi anbefaler Arbeids- og velferdsdirektoratet å vurdere praksisen med stopp ved uke 8. En mulig tilnærming er at de sykmeldte heller får et varselbrev i uke 8 som er eksplisitt på at sykepengene stoppes innen uke 12 med mindre ny dokumentasjon viser at NAV kan gi unntak. En annen tilnærming kan være at informasjonsbrevet i uke 4 i større grad utformes som et formelt varsel om stans i uke 8. Vi ser ikke bort fra at myndighetene må/bør vurdere lov-/forskriftsendringer hvis praksisen skal endres

Fra 5. oktober 2016 endret NAV sine føringer knyttet til oppfølging av aktivitetskravet. De fjernet 4-ukersbrevet og den sykmeldte får nå SMS/Epost etter uke 6. Det er heller ikke lenger noen automatisk stans av sykepenger ved uke 8. I tillegg får den sykmeldte også informasjon om aktivitetskravet på nav.no, *Ditt sykefravær*. Evaluators hovedinnvending mot modellen i underveisrapporten er dermed ikke lenger relevant.

I sluttrapporten retter vi spesielt søkelys på følgende to forhold ved modellen:

- Gjennomføringen av saksdrøftingsverkstedet
- Dialog/samhandling med sykmeldere/leger

Innspill til gjennomføring av saksdrøftingsverksted

Hovedinntrykket er at verkstedene har fungerte godt. De fleste veilederne mente at det er viktig at rådgivende lege deltar for å få diskutere tvilssaker. Spørreundersøkelsene i 2015 og 2016 viste at det var bred enighet blant SYFO-veilederne om at saksdrøftingsverkstedet gjør det enklere å håndheve aktivitetskravet og at verkstedet gir trygghet og støtte for de beslutningene som veileder må ta.

Selv om saksdrøftingsverkstedene fungerte godt, var det mange SYFO-veiledere som mente at potensialet for læring i verkstedet etter hvert ble nådd. En del ønsket derfor – også under forsøksperioden – at det ble gjort endringer for å gjøre verkstedene mindre ressurskrevende.

Våre intervjuer i fylkene og spørreundersøkelsen til SYFO-veilederne høsten 2015 antydte at det var en del variasjoner med hensyn til hvordan saksdrøftingsverkstedene fungerte. Én ulikhet var knyttet til at veilederne i Rogaland ikke forberedte sakene sine før verkstedet, mens veilederne i de to andre fylkene brukte sjekklistor for å sikre en mest mulig lik og objektiv presentasjon av sakene i verkstedet. Også andre aspekter ved verkstedene varierte. Det kunne dreie seg om hvem som bidrar i diskusjonen i den enkelte sak, og om hvor tydelige og avgjørende vurderingene til rådgivende lege og kompetanseveileder var for drøftingen og avgjørelsen om å stoppe sykepenger eller ikke.

I underveisrapporten ga vi ikke konkrete anbefalinger knyttet til gjennomføringen av verkstedene, siden tilbakemeldingene var sprikende. Vi ga likevel noen innspill som Arbeids- og velferdsdirektoratet, fylkenes prosjektledelse og deltakerne i verkstedene kunne ha nytte av å vurdere nærmere. Vi anbefalte blant annet NAV å vurdere hva som kan og bør reguleres sentralt, og hva det enkelte verksted kan tilpasse ut fra lokale hensyn og vurderinger. Vi drøftet følgende fem forhold ved saksdrøftingsverkstedet:

- Bør alle veilederne delta i diskusjonen av alle sakene i et saksdrøftingsverksted?
- Kan flere saker avklares uten et saksdrøftingsverksted?
- Bør SYFO-veilederne forberede sakene før saksdrøftingsverkstedet?
- Hvilken rolle skal møteleder og rådgivende lege/psykolog ha?
- Bør man sørge for en mer enhetlig form på saksdrøftingsverkstedene?

Utover i forsøksperioden tok fylkene tak i disse aspektene ved modellen. Vårt inntrykk er at verkstedene fungerte stadig bedre, blant annet fordi enkelte sider ved praktiseringen ble strammet inn fra fylkesledelsenes sin side. Selv om det våren 2016 fortsatt var en noe varierende praksis, ble det forklart med lokale tilpasninger som i de fleste tilfeller ikke forringet gjennomføringen av verkstedet.

Våren 2016 evaluerte de tre fylkene erfaringene med modellen og vurderte om og eventuelt hvordan den skulle videreføres etter at forsøket ble avsluttet 1. september. Alle fylkene har valgt å videreføre saksdrøftingsverkstedet ut 2016, men det er gjort visse justeringer knyttet til gjennomføringen. Endringene er i hovedsak relatert til våre fem spørsmål i underveisrapporten.

Dialog/samhandling med sykmeldere/leger bør forbedres

Sykmelderne/legene har en svært sentral rolle når NAV skal følge opp sykmeldte etter Hedmarksmodellen. Kvaliteten på sykmeldingen og funksjonsvurderingen er viktig for dialogen mellom arbeidsgiver og sykmeldte med hensyn til oppfølgingsplan og tilrettelegging. Dokumentasjonen fra sykmelderne/legene er grunnleggende viktig for NAVs vurdering av aktivitetskravet ved uke 8.

Som nevnt tidligere var det noen utfordringer knyttet til samhandlingen mellom NAV og sykmeldere/leger. I noen kommuner var kommunikasjonen rundt forsøket begrenset til den informasjonen som NAV har sendt ut som brevpost. Mangelfull eller dårlig kommunikasjon ble forklart fra NAV blant annet med at en del leger ikke deltar på møter med NAV med mindre de blir kompensert økonomisk.

Ifølge Legeforeningen var det vinteren 2016 en større skepsis og kritikk av modellen enn det vi hadde brakt på det rene blant våre informanter høsten 2015. Vår datainnsamling høsten 2016 har ikke bidratt til å gi en større forståelse av den skepsisen og kritikken som ble gitt til modellen fra partene sentralt. Både informantene i NAV og de få intervjuede legene gir uttrykk for at endringene som følger av Hedmarksmodellen i all hovedsak er positive. Endringene som kom 5. oktober 2016 har bidratt til å forsterke dette inntrykket.

Mye tyder på at forsøket har lidd noe under at det enkelte steder har vært krevende for NAV å komme i direkte dialog med alle sykmelderne/legene. En del av utfordringene som NAV, arbeidsgiverne og de sykmeldte har hatt knyttet til innskjerpingen av aktivitetskravet kunne ha vært unngått hvis NAV hadde kommet i tettere og mer konstruktiv dialog med alle sykmelderne/legene i forsøksfylkene. Vi oppfordret derfor i underveisrapporten begge parter til å lete etter en ad-hoc-løsning for å støtte bedre opp om forsøket. Men så vidt vi vet ble initiativet overlatt til partene lokalt.

Noe av forklaringen på at det enkelte steder har vært utfordrende å komme i dialog med sykmelderne/legene kan – i følge de NAV ansatte - ligge i at Arbeids- og velferdsdirektoratet og Legeforeningen/enkeltleger i mange år har hatt en diskusjon om en kompensasjon til legene for å delta på informasjonsmøter initiert av NAV – noe det ikke er rom for i dag.

For å oppnå en mer effektivt håndtering av aktivitetskravet ved uke 8 er det viktig å forankre NAVs krav, forventninger og praksis hos sykmelderne/legene. Ett spørsmål er om *Normaltariff for fastleger* reflekterer den økte arbeidsbelastningen knyttet til sykefraværet frem til uke 8 som blant andre sykmelderne/legene argumenterer for. Vi tenker her også på det nye elektroniske systemet for kommunikasjon mellom NAV og sykmeldere/leger som nå implementeres.

Vi er kjent med at Arbeids- og velferdsdirektoratet og Legeforeningen har en løpende dialog rundt normaltariffen og ev. kompensasjon for samhandling med NAV. Vi vil oppfordre begge parter til å lete etter mulige løsninger som gjør at man i fremtiden finner tilnærminger som bedre støtter opp om NAVs forsøksvirksomhet. Det viktigste er imidlertid å få på plass formaliserte samhandlingsarenaer mellom NAV og sykmelderne/legene som i større grad sikrer god kommunikasjon og informasjonsutveksling i den ordinære sykefraværsoppfølgingen.

1. Bakgrunn og problemstillinger

1.1 Innledning

Utgiftene til sykepenger for arbeidstakere er anslått til 41,1 milliarder kroner i 2017. Det er en økning fra saldert budsjett 2016 på 0,9 prosent (Prop. 1 S (2016–2017)).

Myndighetene og partene i arbeidslivet igangsatte i 2001 samarbeidet om et inkluderende arbeidsliv (IA). Det overordnede målet for IA-samarbeidet er å bedre arbeidsmiljøet, styrke jobbnærværet, forebygge og redusere sykefravær og hindre utstøting og frafall fra arbeidslivet. Avtalen bygger på en erkjennelse av at aktivitet gjennom arbeid fremmer helse, og at tidlig iverksetting av aktive tiltak vil kunne forebygge frafall fra arbeid. Avtalen er senere fornyet tre ganger.

I starten gikk sykefraværet ned før det gikk opp igjen. Sykefraværet er fortsatt lavere enn 2001-nivået, men ambisjonen om 20 prosent reduksjon er ikke nådd. I *Rapport om tiltak for reduksjon av sykefraværet* la Mykletun-utvalget til grunn at "en ustrakt bruk av aktivitetskrav og gradert sykmelding i vesentlig grad vil dempe problemene med utilsiktet høy bruk av den norske sykelønnsordningen" (Arbeids- og sosialdepartementet 2010, s. 24).

I 2013 utviklet og implementerte NAV Hedmark en ny satsing knyttet til NAVs håndtering av aktivitetskravet ved uke 8 – den såkalte Hedmarksmodellen. Kjernen i modellen var at alle sykefravær lengre enn 8 uker skulle drøftes i ukentlige saksdrøftingsverksteder ved de lokale NAV-kontorene. I verkstedene fikk NAVs veileder faglig støtte fra rådgivende lege og kompetanseveileder (møteleder) fra NAV fylke. Hvis aktivitetskravet ikke var oppfylt, og det ikke kunne gis unntak, skulle utbetalingen av sykepenger stanses midlertidig. Den sykmeldte fikk da et brev som informerte om stansen. I brevet ble det også gitt informasjon om at sykepengene ville bli etterbetalt innen tolv uker hvis vedkommende var tilbake på jobb eller fikk unntak fra aktivitetsplikten. Brevet inneholdt også en oppfordring om å ta kontakt med arbeidsgiver.

En effektevaluering i regi av Arbeids- og velferdsdirektoratet (heretter direktoratet) i 2014 viste gode resultater av Hedmarksmodellen. Studien viste også en betydelig variasjon i det legemeldte sykefraværet i Norge, både mellom fylker og mellom kommuner. Ifølge avgåtte NAV-direktør, Joakim Lystad, har Hedmark etter innføring av modellen hatt den beste utviklingen i landet når det gjelder nedgang i sykefraværet.¹

I forbindelse med evaluering av modellen i Hedmark (Kann m.fl., 2014) ble det ikke gjennomført kvalitative studier av i hvilken grad og på hvilken måte modellen i Hedmark førte til praksisendring og læring blant berørte aktører. De så heller ikke på eventuelle uheldige konsekvenser av modellen. For å bedre

¹ Lystad til Lillesands-posten 06.01.2015.

² Tannlege kan sykmelde i forbindelse med arbeidsuførhet på grunn av tannbehandling eller sykdom i

kunnskapsgrunnlaget besluttet myndighetene å iverksette et forsøk med å innføre Hedmarksmodellen i tre nye fylker. Det er sistnevnte forsøk som er utgangspunktet for denne følgeevalueringen.

Forsøket startet formelt opp 1. september 2015 og varte i 12 måneder. Parallelt med forsøket har myndighetene utarbeidet nye rutiner for håndteringen av sykefravær som gjelder for alle veilederne i NAV. Blant annet ble praktiseringen av aktivitetsplikten innskjerpet vinteren 2015. En sentral dimensjon i Hedmarksmodellen ble dermed også gjeldende for resten av landet – før forsøket formelt ble igangsatt.

Proba samfunnsanalyse fikk i oppdrag å følgeevaluere forsøket i april 2015. Evaluatør kom med en underveisevaluering av forsøket i mars 2016 (Proba-rapport 2016 - 05). Denne rapporten er sluttevalueringen av forsøket.

1.2 Problemstillinger

I oppdraget har vi vurdert om/i hvilken grad tiltakene i Hedmarksmodellen bidrar til ønsket praksisendring knyttet til aktivitetskravet hos aktørene i sykefraværsarbeidet. Relevant aktører er ansatte i NAV (veiledere, ansatte i arbeidslivssentre og rådgivende leger/psykologer), lege/sykmelder, arbeidsgiver og den sykmeldte. Med utgangspunkt i våre tre forsøksfylker – Buskerud, Aust-Agder og Rogaland – har vi belyst:

- Har saksdrøftingsverkstedet gitt en bedre og mer lik vurderingen av aktivitetsplikten hos NAV? Har verkstedet gitt SYFO-veilederne økt kompetanse og faglig selvtillit i sin håndtering av sykmeldte?
- Om modellen har gitt endringer i legenes vurdering av mulighet for aktivitet, samhandlingen mellom arbeidsgiver og sykmeldte, kvaliteten på oppfølgingsplaner og/eller bruk av gradert sykmelding?
- Hvilke løsninger og hindringer for måloppnåelse kan observeres i aktørenes holdninger til, og erfaringer med, tiltakene?

Vi vurderer spesielt:

- Intervensjonen (tiltakene i tiltakspakken)
- Organisering av arbeidet for å støtte opp om intervensjonen
- Hindringer i samarbeid mellom arbeidsgiver, lege, sykmeldte og NAV
- Eventuelle lov-/regelutfordringer

En viktig del av oppdraget har også vært å gi innspill til implementeringen og gjennomføringen av forsøket i de tre fylkene.

1.3 Sykefraværsoppfølging

De sentrale aktørene i forbindelse med sykefraværsoppfølging er den sykmeldte, sykmelder, arbeidsgiver og NAV. Målsettingen med Hedmarksmodellen er å få involverte aktører til å endre atferd. Nedenfor gir vi en kort

oversikt over aktørenes rolle innenfor dagens regime for sykmeldinger/sykefraværsoppfølging. Vi følger opp med en grundigere redegjørelse i kapittel 3 og i vedlegg 2.

Sykmelder

Rett til sykepengen fra NAV er betinget av sykmelding fra lege (eller annen sykmelder). Det er først og fremst fastlegene som skriver ut sykmeldinger i Norge². Sykehusleger sykmelder imidlertid ofte når pasienten er innlagt på sykehus, men som regel overtar fastlegen når pasienten blir skrevet ut. Den sykmeldtes fastlege har også ansvar for å delta i møter med NAV/arbeidsgiver.

Sykmelder skal motivere pasienten til å være helt eller delvis i arbeid hvis det er medisinsk forsvarlig. Innen 8 uker skal sykmelder skrive en utvidet legeerklæring (del 2 av "Medisinsk vurdering av arbeidsmulighet ved sykdom")³. Denne skal inneholde en vurdering av om det er medisinske årsaker (eventuelt behandlings- og rehabiliteringsopplegg) som er årsak til at det ikke er igangsatt arbeidsrettet aktivitet innen 8 uker, eller om det er andre årsaker. Legen skal også gi en utfyllende begrunnelse hvis arbeidsrelatert aktivitet ikke er aktuelt. Videre kan sykmelder/legen komme med forslag om mulige tiltak på arbeidsplassen.

Frem til endringene i 5. oktober 2016 var regelverket tydelig på at NAV skulle stoppe sykepengeutbetalingen hvis dokumentasjonen for å få unntak fra aktivitetsplikten ikke var god nok (§ 8-4 Andre ledd – Aktivitetsplikt og Faglig veileder for sykmeldere). Endringen i oktober 2016 medfører at det ikke lenger er en automatisk stopp ved uke 8. Sykepengen skal ikke stanses uten at den sykmeldte er forhåndsvarslet.

Rundt 40 prosent av legene benyttet elektronisk sykmelding høsten 2016, mens andelen forventes å økes betraktelig frem til våren 2017. Gjennom innføringen av en ny kommunikasjonsløsning for elektronisk sykmelding og dialogmeldinger (EKHO) legges det til rette for en effektiv elektronisk to-veis kommunikasjon mellom sykmelder og NAV. NAV kan gjennom systemet be om medisinske tilleggsopplysninger, sende sykmelder en innkalling til dialogmøter og motta svar på disse. Sykmelder kan svare på NAVs henvendelser og sende egeninitierte meldinger til NAV. I tillegg kan sykmelder få oversendt oppfølgingsplaner fra arbeidsgiver hvis disse foreligger elektronisk.

Arbeidsgiver og arbeidstaker/sykmeldte

Det viktigste sykefraværsarbeidet foregår på arbeidsplassen. Arbeidsgiver har et ansvar for å tilrettelegge for sine arbeidstakere – både hvis de har ansatte som har fått redusert arbeidsevnen som følge av ulykke, sykdom eller slitasje og hvis de ansetter personer med redusert arbeidsevne.

² Tannlege kan sykmelde i forbindelse med arbeidsuførhet på grunn av tannbehandling eller sykdom i munn og kjeveledd. Manuellterapeuter og kiropraktorer kan sykmelde en begrenset periode i forbindelse med muskel- og skjelettlidelser.

³ Unntak fra å skrive utvidet legeerklæring er omtalt i avsnitt 3.2.4.

Selv om sykmeldte har krav på tilrettelegging fra arbeidsgiver, innebærer ikke dette kravet all mulig tilrettelegging. Det står spesifisert i Arbeidsmiljølovens § 4-6 at nødvendige tiltak skal iverksettes "så langt det er mulig" og i Diskriminerings- og tilgjengelighetsloven § 12 at plikten ikke omfatter "tilrettelegging som innebærer en uforholdsmessig byrde".

Oppfølgingsplan

Arbeidsgiver skal i samråd med arbeidstaker utarbeide en oppfølgingsplan for tilbakeføring til arbeidet innen fire uker av sykefraværet. Det er gjort unntak for plikten til å lage oppfølgingsplan dersom det anses å være åpenbart unødvendig. Det gjelder for eksempel dersom sykdommen er av en slik art at tilrettelegging er umulig eller dersom det er klart at arbeidstaker har en helsetilstand hvor vedkommende ikke vil være i stand til å vende tilbake i arbeid. Arbeidet med oppfølgingsplanen skal starte så tidlig som mulig. Planen skal sikre at dialogen mellom arbeidsgiver og arbeidstaker kommer raskt i gang, og at tiltak og muligheter for å komme i arbeid igjen vurderes grundig. Planen skal sendes til sykmelder og NAV hvis de etterspør den.

Dialogmøte innen sju uker (Dialogmøte 1)

Arbeidsgiver skal kalle inn arbeidstaker til dialogmøte om innholdet i oppfølgingsplanen senest sju uker etter at arbeidstaker har vært helt borte fra arbeidet. *Dialogmøte 1* skal avholdes for arbeidstakere som er helt sykmeldt med mindre det er åpenbart unødvendig. For arbeidstakere som er delvis borte fra arbeidet (gradert sykmeldt) skal et slikt møte holdes når arbeidsgiver, arbeidstaker eller sykmelder anser det hensiktsmessig. På møtet kan arbeidstaker ha med seg verneombud eller tillitsvalgt. Sykmelder skal være med hvis både arbeidsgiver og arbeidstaker eller arbeidstaker alene ønsker det. NAV, bedriftshelsetjenesten eller andre relevante aktører kan også kalles inn dersom arbeidsgiver eller arbeidstaker ønsker det.

Arbeidstaker har plikt til å samarbeide og medvirke aktivt til å finne løsninger for å komme tilbake i arbeid raskest mulig, blant annet i å utarbeide og gjennomføre oppfølgingsplanen. Dersom en arbeidstaker ikke vil medvirke, vil arbeidsgiver bli regnet som fritatt fra sin plikt til å utarbeide en slik plan. Dette fordi utarbeidelsen av slike planer forutsetter en dialog mellom partene. Arbeidstaker plikter bare å gi opplysninger om sin arbeidsfunksjon, ikke medisinske eller andre private opplysninger.

Arbeidsgiver og arbeidstaker kan også kommunisere med sykmelder/lege gjennom del C i sykmeldingsblanketten. I tillegg til å oppgi kontaktinformasjon til arbeidsgiver og eventuelt bedriftshelsetjeneste kan blanketten inneholde en plan for tilrettelegging mv. Pasienten tar med skjemaet til neste konsultasjon ferdig utfyllt og signert av begge (pasient og arbeidsgiver).

NAV-kontoret

Det er NAV-kontoret som mottar sykmeldingene og følger opp den sykmeldte så lenge vedkommende mottar sykepengene. Det er fastlagt prosedyrer for hvordan veilederne skal jobbe med oppfølging av de sykmeldte, på gitte tidspunkter, for

å sikre likebehandling og gode styringsmuligheter. NAV forvalter også en rekke tilskudds- og hjelpemiddelordninger som kan brukes ved tilbakeføring til arbeid.

Sintef gjennomførte i 2013 en gjennomgang av NAVs oppfølging av sykmeldte (SINTEF (2013B)). Et av funnene var at mange arbeidsgivere ikke opplevde NAV som en samarbeidspartner. Istedenfor å bidra til å finne løsninger for å få den sykmeldte tilbake i jobb oppfattet mange NAV som en kontrollør av at virksomheten oppfylte pliktene sine.

Ifølge Sintef ble de sykmeldte sjelden fulgt opp fra NAV før det var gått 8 uker. Oppfølgingen av sykmeldingene fulgte i stor grad de lovpålagte stoppunktene. Det var også lite differensiering mellom oppfølgingen av den enkelte sykmeldte, i alle fall før det er gått 26 uker. Etter 26 uker varierte oppfølgingen noe mer: i henhold til den enkeltes behov og hva som er utsiktene/planene for siste del av sykepengeåret. Aktivitetskravet ved uke 8 ble sjeldent praktisert etter de føringer som ligger i lovverket.

1.4 Aktivitetskravet ved 8 ukers sykmelding

Aktivitetskrav ved 8 ukers sykmelding er forankret i Folketrygdlovens § 8-4, og ble innført i 2004 som en del av revidert IA-avtale. Basert på tilgjengelig dokumentasjon fra sykmelder, arbeidsgiver og sykmeldte skal NAV ved uke 8 av sykefraværet vurdere om det er tungtveiende medisinske årsaker til at personen ikke kan være i aktivitet. Hvert år skal 214 000 sykmeldte i Norge bli vurdert ut fra aktivitetskravet ved 8 ukers sykmelding (Ekspertgruppens sluttrapport (2015)).

Med mindre medisinske årsaker er til hinder for det, må den sykmeldte være i arbeidsrelatert aktivitet for å ha rett til sykepengen (se avsnitt 3.3.4). Aktivitetskravet gjelder for alle sykmeldte, uavhengig om man har arbeidsgiver eller ikke. ”Dersom den sykmeldte ikke er i arbeidsrelatert aktivitet og det ikke foreligger unntaksgrunner, vil utbetalingen av sykepengen utover 8 uker bli stanset automatisk. NAV må i slike tilfeller varsle den sykmeldte og eventuelt arbeidsgiver” (Rundskriv til Folketrygdloven § 8-4 Arbeidsuførhet).

Frem til 2015 fulgte ikke NAVs håndheving av aktivitetskravet de føringene som ligger i loven⁴. For eksempel ble sykepengene som hovedregel ikke stoppet på grunn av ufullstendige sykmeldinger. Det ble heller ikke gjort en reell vurdering av den sykmeldtes muligheter til arbeidsrelatert aktivitet. De fleste sykmeldte fikk dermed unntak fra aktivitetskravet, og nesten alle unntakene var medisinsk begrunnet (Kann m.fl., 2014).

Frem til 2015 stoppet altså NAV sjelden sykepengene selv om dokumentasjonen for å gjøre unntak var mangelfull. I stedet ble sykepengene videreført – parallelt med at NAV eventuelt fulgte opp sykmeldte, arbeidsgiver

⁴ De første månedene etter lovendringen i 2004 ble aktivitetskravet håndhevet strengt. Ifølge Markussen (2010) sank sykefraværet med 23 prosent. Hovedårsaken var lovendringen. Praksisen ble imidlertid møtt med kritikk fra blant annet partene i arbeidslivet. Etterhvert ble håndhevingen av kravet mindre strengt.

og/eller sykmelder. Som vi kommer tilbake til senere i rapporten innskjerpet imidlertid NAV sin praksis knyttet til håndhevingen av aktivitetskravet i 2015.

1.5 Modellen som ble utviklet i Hedmark

Utgangspunktet for dette forsøket var en modell som ble utviklet av NAV Hedmark for å håndtere aktivitetskravet ved uke 8 i et sykefravær. Før modellen ble utviklet i 2013 hadde sykefraværet i fylket lenge ligget over landsgjennomsnittet. En evaluering av oppfølgingsarbeidet for sykmeldte ved fylkets NAV-kontor avdekket store svakheter knyttet til håndtering av aktivitetskravet fra NAVs og fastlegenes side. Blant annet var legenes dokumentasjon ofte mangelfull, oppfølgingsplanene fra arbeidsgiver oppfylte ofte ikke kravene, og NAV-kontorene gjorde ingen konkrete vurderinger av aktivitetskravet ved 8 uker (NAV Hedmark, 2014). Før tiltakene i modellen ble iverksatt hadde 97 prosent av de sykmeldte som skulle vurderes for aktivitetskravet i fylket fått unntak fra aktivitetskravet (Kann m.fl., 2014).

Formålet med den nye modellen var å styrke NAVs rolle i oppfølgingsarbeidet, samtidig som det også ble stilt tydeligere krav til arbeidsgiver, arbeidstaker og lege/sykmelder. Gjennom innstramming av aktivitetskravet skulle NAV redusere sykefraværet og få flere sykmeldte tidligere ut i arbeid eller arbeidsrettet aktivitet.

Modellen bestod av følgende konkrete tiltak:

- Saksdrøftingsverksted for NAV-ansatte (NAV-veileder får faglig støtte fra rådgivende lege, psykolog og kompetanseveileder (møteleder) fra fylke).
- Midlertidig stans av sykepenges ved uke 8 hvis den sykmeldte ikke fikk unntak fra aktivitetsplikten. Det ble også avklart ved oppstart i Hedmark at etterbetalingen av sykepengene – ved en stopp – ble forlenget fra 10 til 12 uker ut i sykefraværet.
- Endring av NAV sitt standardbrevet til sykmeldte i uke 8.

I Hedmark hadde saksdrøftingsverkstedene form av regelmessige møter som ble ledet av en kompetanseveileder fra NAV fylket. NAV-veiledere på det enkelte kontor la frem "sine" saker med den hensikt å drøfte konkrete muligheter for arbeid (Kann, m.fl., 2014). Fikk ikke den sykmeldte unntak fra aktivitetsplikten ble sykepengene midlertidig stanset.

I forbindelse med at Hedmark startet opp med modellen utviklet NAV fylke etter hvert fem ulike standardbrev⁵ som ble benyttet ovenfor de ulike brukergruppene som fikk midlertidig stans i sykepenges. Forskjellen fra det brevet som ble benyttet i resten av NAV på den tiden var blant annet at det sto eksplisitt at den sykmeldte og arbeidsgiver har et ansvar knyttet til å oppfylle aktivitetskravet. I tillegg fikk den sykmeldte beskjed om å ta kontakt med arbeidsgiver. NAV

⁵ Det er laget egne brev til sykmeldte som har en arbeidsgiver, de som er uten arbeidsgiver, de som har gått gradert sykmeldt utover uke 8 (men som blir 100 prosent sykmeldt i for eksempel uke 11), selvstendig næringsdrivende og de som NAV er usikre på rett til sykepenges fordi NAV mangler inntektsopplysninger. Hedmark bruker vinteren 2016 fortsatt disse brevene. Og det er SYFO-veileder som sender ut disse.

gjorde også oppmerksom på at sykmeldte kunne få etterbetalt sykepengene dersom vedkommende er tilbake i jobb innen 12. uke, eller hvis vedkommende ut fra ny dokumentasjon får unntak fra aktivitetskravet.

NAV Hedmark iverksatte modellen den 1. april 2013, men informasjonsarbeidet om ordningen startet tidligere. Det ble blant annet sendt ut informasjonsskriv til sykmeldte, sykmelder og arbeidsgivere og de sørget for medieomtaler.

Arbeids- og velferdsdirektoratet har undersøkt effekten av modellen i Hedmark (se Kann m.f., 2014) ved å studere endring i varighet, antall nye sykefraværs-tilfeller og endring i friskmeldinger på grunnlag av NAVs registre. Endringen i sykefraværet i Hedmark ble sammenliknet med alle andre fylker.

Registeranalysen viste at andelen av de sykmeldte som hadde unntak fra aktivitetskravet ble redusert fra 97 til 60 prosent. Det hadde skjedd en markant nedgang i langtidssykefraværet, og man fant økt bruk av gradert sykmelding. I Hedmark gikk også færre over til arbeidsavklaringspenger (AAP). Ett år etter oppstart ble det legemeldte sykefraværet redusert med 10 prosent og sykepengeutbetalingene ble redusert med 82 millioner kroner.

Registeranalysen viste også at *Dialogmøtet 1* ved 7 ukers sykefravær er et kritisk punkt som fører til reduksjon i sykefraværet. Effekten var større og kom raskere blant kvinner enn menn. Hedmark nådde i 2014 IA-avtalens mål om 20 prosent reduksjon i sykefraværet. Sykefraværet for kvinner i Hedmark var også lavere enn landsgjennomsnittet.

Hedmark benyttet høsten 2016 fortsatt sin modell, selv om de hadde gjort enkelte justeringer siden 2013. Blant annet til føringene som gjaldt for forsøket i de tre nye fylkene. Praktiseringen i Hedmark er imidlertid ikke en del av dette oppdraget.

1.6 Organisering av forsøket og evalueringen

1.6.1 Styringsgruppe

Forsøket har hatt en styringsgruppe bestående av følgende personer fra Arbeids- og velferdsdirektoratet: Seksjonssjef May Britt Christoffersen i Arbeidsmarkedsseksjonen, kontorsjef Kristian Munthe i Sykefraværskontoret, seksjonssjef Haakon Hertzberg i Kunnskapsstaben og seksjonssjef Helge Ommundsen i analyseseksjonen. I tillegg inngikk Bjørn Lien som er fylkesdirektør i NAV Hedmark.

1.6.2 Sentral prosjektledelse

Forsøket har blitt ledet av Arbeids- og velferdsdirektoratet med Kari Paulsen som prosjektleder. I tillegg deltok Guro Sellin fra direktoratet. Sistnevnte jobbet tidligere i NAV Hedmark og kjente dermed svært godt til hvordan modellen ble praktisert i Hedmark.

1.6.3 Finansiering og design av evalueringen

Denne følgeevalueringen er finansiert av IA-kompetansemidler bevilget av Oppfølgingsgruppen for IA-avtalen. Det er imidlertid Arbeids- og velferdsdirektoratet som har designet forsøket og laget oppdragsbeskrivelsen for denne følgeevalueringen.

1.6.4 Referansegruppen

Etter at oppdragsbeskrivelsen for oppdraget forelå ble det opprettet en referansegruppe for forsøket. Den har bestått av Kari Saastad fra Spekter, Anette Pollen fra Virke, Gry Gundersen fra LO, Nina Sverdrup Svendsen fra Akademikerne og Kjartan Olafsson fra Legeforeningen. I tillegg deltok prosjektleder og en representant fra hver av de tre forsøksfylkene. Det har vært tre møter knyttet til oppstart og underveisrapporten. Referansegruppen fikk utkast til sluttrapport i november 2016 der de ble gitt mulighet til å komme med kommentarer. Det ble ikke gitt tilbakemeldinger innen fristen.

1.7 Endrede rammebetingelser for forsøket

Siden beslutningen ble tatt om å igangsette forsøket med Hedmarksmodellen i tre nye fylker, har rammebetingelsene for NAV sin sykefraværsoppfølging blitt endret på landsbasis. Endringene har hatt relativ stor betydning for arbeidet til den sentrale prosjektledelsen i direktoratet, forsøksfylkene og for oss som evaluator. Vi drøfter de viktigste endringene nedenfor.

1.7.1 Føringer fra direktoratet i 2015

En endring som har hatt stor betydning for rammebetingelsene for forsøket, er NAVs generelle innskjerping av håndteringen av aktivitetskravet i uke 8, som kom vinteren 2015. Direktoratets *Mål og disponeringsbrev* til fylkene fra 2015 hadde følgende føringer på oppfølgingen av sykmeldte:

Etatens oppfølgingsarbeid overfor sykmeldte skal ha høy prioritet. Det skal gis bedre og tidligere oppfølging for å bidra til at flest mulig opprettholder sitt arbeid og inntektsgrunnlag. I dialog med sykmelder skal en bidra til økt bruk av gradert sykmelding. Tiltak skal settes inn tidlig i stønadsforløpet når dette vurderes hensiktsmessig. Tiltak i regi av etaten bør først vurderes etter at alle tiltak hos nåværende arbeidsgiver er prøvd.

I 2015 skal IA-avtalens nye regime med forenklet sykefraværsoppfølging realiseres og tidlig oppfølging vektlegges. For NAV innebærer dette følgende prioriteringer:

- *Aktivitetskravet ved 8 ukers sykmelding skal håndheves*
- *Bistandsønsker fra aktørene skal følges opp*
- *Dialogmøte 2 skal gjennomføres innen frist og eventuelt tidligere i sykefraværet ved behov*
- *Sykmeldte uten arbeidsgiver skal følges opp*

Direktoratet vil i løpet av januar 2015 lansere opplæringstiltak og informasjonsmateriell som understøtter disse føringene. Det forventes at fylkene sørger for at nødvendige kompetansetiltak gjennomføres i NAV-kontorene, og at informasjonsmateriell tas i bruk av NAV-kontor, NAV Arbeidslivssenter og rådgivende leger i deres møtepunkter med arbeidsgivere og sykmeldere.

Selv om endelige mål- og disponeringsbrevet kom 27. mars 2015, ble det allerede før årsskiftet signalisert fra direktoratet (i foreløpig utkast til brevet) at alle NAV-kontorer skulle innskjerpe praksisen rundt håndteringen av aktivitetskravet ved uke 8. Det står videre i utkastet at direktoratet i løpet av januar 2015 ville lansere opplæringstiltak og informasjonsmateriell som understøtter disse føringene:

Fylkene bør i denne forbindelse gjennomgå situasjonen i eget fylke mht. fylkets praksis for å følge opp at aktivitetskravet ved 8 uker blir håndhevet korrekt, NAV-kontorenes fagkompetanse på sykefraværsområdet, behov for støttetiltak som for eksempel fagverksteder for saksdrøfting med bruk av fylkets lege- og psykologressurser, samarbeid med sykmeldere lokalt for å påvirke deres sykmeldingspraksis og behov for informasjonstiltak til arbeidsgivere og befolkningen for å skape forståelse og forankre grunnlaget for en tettere sykefraværsoppfølging.

I brevet nevnes ikke Hedmarksmodellen eller det planlagte prosjektet «Tettere oppfølging av sykmeldte – Hedmarksmodellen» eksplisitt. Den 23. april 2015 ble det imidlertid sendt ut informasjon fra prosjektet til alle NAV fylker om at:

Det er utarbeidet en tiltakspakke for evalueringsfylkene basert på praksis fra Hedmark. Denne tiltakspakken kan benyttes av alle fylkene og er lagt ut på en prosjektside på Navet.

Det står også følgende i informasjon fra prosjektet om standardbrevet om midlertidig stans av sykepenges:

Standardbrevet med melding om midlertidig stans av sykepenges endres. Hvis den sykmeldte kan begynne i jobb igjen helt eller delvis innen tolv uker fra sykmelding, kan sykepengene utbetales fram til friskmeldingsdato. Utvidelsen fra 10 til 12 uker er avklart med departementet. I tillegg endres brevet fra å være et «vedtaksbrev» til en «melding». Den eksplisitte formuleringen om at det ikke er klagerett fjernes, fordi det ved et eventuelt vedtak om varig stans er klagerett også for perioden med midlertidig stans. Planlagt produksjonssetting er mandag 4. mai. Det kommer egen fagmelding om dette.

Det overnevnte illustrerer at rammebetingelsene for forsøket endret seg en del fra hva direktoratet i utgangspunktet hadde tenkt skulle være førende for evalueringsoppdraget – i og med at alle fylker vinteren 2015 ble pålagt å endre praksis i retning av Hedmarksmodellen.

1.7.2 Økt oppmerksomhet fra arbeidslivets parter og Legeforeningen

Selv om forsøket med Hedmarksmodellen var begrenset til tre fylker, ble relevant materiale og føringer gjort tilgjengelig for alle ansatte i NAV via *Navet* (NAVs intranett). Både internt i NAV og fra ledelsen i Arbeids- og sosialdepartementet ble Hedmarksmodellen trukket frem som et eksempel på vellykket sykefraværsoppfølging. De siste par årene har det vært en rekke medieoppslag i kjølvannet av innskjerping av aktivitetskravet. Noen av disse er initiert av NAV, mens andre er kommet gjennom redaksjonelt arbeid. Vi har også sett medieoppslag om sykmeldte som har reagert negativt på brevet med meldingen om midlertidig stans av sykepengene.

Fremstillingen av Hedmarksmodellen som et eksempel til etterfølgelse, samt diverse medieoppslag, har nok ført til at arbeidslivets parter og Legeforeningen har fulgt gjennomføringen av forsøket tettere og med et større engasjement enn de ellers ville ha gjort. Det økte engasjementet fra partene har imidlertid også sammenheng med at innskjerpingen av aktivitetskravet ved uke 8 ble innført i alle landets fylker.

For sentral prosjektledelse i forsøket og for oss som evaluator har den betydelige interessen omkring Hedmarksmodellen fra arbeidslivets parter og Legeforeningen gitt noen utfordringer. Noen av aktørene har gitt tilbakemeldinger og synspunkter på forsøket som er basert på erfaringer fra andre fylker enn de tre forsøksfylkene. Det har derved vært noe utfordrende å skille mellom hvilke synspunkter og erfaringer som kan knyttes til selve modellen og hvilke tilbakemeldinger og erfaringer som skyldes endringer i NAVs generelle rammebetingelser i 2015.

Et annen konsekvens av den økte oppmerksomheten og endrede rammebetingelser er at flere problemstillinger rundt NAVs sykefraværsoppfølging og håndheving av aktivitetskravet ved uke 8 har blitt satt på dagsorden av arbeidslivets parter. Dette økte fokuset skyldes ikke minst at en del av utfordringene ikke lenger bare gjelder forsøksfylkene, men alle landets NAV-kontorer.

1.8 Endring i NAVs oppfølging av aktivitetskravet fra 5. oktober 2016

Et sentralt element i Hedmarksmodellen var at NAV skulle stoppe sykepengene ved uke 8 hvis den sykmeldte ikke fikk unntak fra aktivitetsplikten. Som vi drøfter i underveisrapporten (Proba-rapport 2016 - 05) kunne det reises flere spørsmål til denne praktiseringen. Et forhold var om det er riktig at det er den sykmeldte som skal ta ansvaret for at sykmelder og/eller arbeidsgiver har dokumentert for dårlig. Det andre var om den sykmeldte ble varslet godt nok på forhånd om at sykepengene kunne stanses ved uke 8.

Fra 5. oktober 2016 endret NAV sine føringer knyttet til oppfølging av aktivitetskravet. Følgende praksis ble innført⁶:

- Sykmeldte får et varsel fra NAV på SMS eller e-post når sykmeldingen er skrevet. Den sykmeldte logger seg inn på nav.no og finner opplysninger om sitt sykefravær og hvilke oppgaver man har som sykmeldt.
- Samtidig kan man hente opp sykmeldingen og sende den til arbeidsgiveren elektronisk.
- Etter 6 uker får de som er 100 prosent sykmeldt en påminnelse på SMS eller e-post. Når de følger lenken til nav.no, finner de informasjon om at NAV skal vurdere aktivitetskravet.
- De elektroniske løsningene gjør at vi fjerner 4-ukersbrevet.
- Ordningen med midlertidig stans av sykepenger fjernes, og brevet om midlertid stans fjernes.

Gjennom de nye digitale løsningene ønsker NAV å sikre bedre informasjon til alle parter i forbindelse med aktivitetskravsvurderingen. I følge NAV støtter digitaliseringen⁷ arbeidet med å gjøre aktivitetskravet tydeligere, og sykepenger skal ikke stanses uten at den sykmeldte er tilstrekkelig varslet. Målet er å få i gang dialogen om tilrettelegging og arbeidsmuligheter. Et viktig element i Hedmarksmodellen skiller seg dermed ikke lenger fra hva som er NAV sin praksis.

1.9 Leserveiledning

I kapittel 2 redegjør vi for metode og datainnsamlingen for oppdraget, mens vi i kapittel 3 drøfter regelverket knyttet til oppfølging av sykmeldte. I kapittel 4 beskriver vi Hedmarksmodellen nærmere og ser modellen i sammenheng med regelverket og praksis i sykefraværsoppfølging hos NAV de siste årene. Vi ser også nærmere på implementeringen av forsøket og hvordan forsøket og modellen er forankret hos relevante aktører i forsøksfylkene.

Kapittel 5 er viet saksdrøftingsverkstedet. Vi beskriver hvordan verkstedene gjennomføres og drøfter eventuelle erfaringer og tilbakemeldinger fra SYFO-veilederne. I kapittel 6 ser vi nærmere på Hedmarksmodellens betydning for regimet rundt sykefraværsoppfølging.

I kapittel 7 dokumenterer vi tilbakemeldinger på modellen fra de viktigste aktørene i de berørte fylkene. Selv om vi også synliggjør erfaringer fra sykmeldere/leger, arbeidsgivere og sykmeldte, er disse i hovedsak basert på tilbakemeldinger fra SYFO-veiledere og IA-rådgiverne.

I kapittel 8 oppsummerer vi noen utfordringer i modellen. I tillegg kommer vi med anbefalinger knyttet til gjennomføringen av saksdrøftingsverksteder.

⁶ Notat "Aktivitetskravet for sykmeldte – endringer fra 05. oktober 2016" fra Arbeidsmarkedsseksjonen 07.09.16.

⁷ I oktober 2016 hadde om lag 40-50 prosent av de sykmeldte tilgang til sykmeldingen sin på nav.no. Tilgangen avhenger av hvilket journalsystem sykmelder bruker. NAV forventer at denne prosenten vil øke en del innen våren 2017.

2 Metode og datainnsamling

Dette oppdraget var i hovedsak lagt opp som en prosessevaluering der vi synliggjøre hvordan og hvorfor endringer skjer – for eksempel ved å se på sammenheng mellom mål og resultater og hvordan de eventuelt oppstår. Et viktig mål har også vært å gi innsikt, forståelse og læring. I tillegg har vi hatt som mål å påvirke gjennomføringen av intervensjonen – både ved å foreslå forbedringstiltak underveis eller ved prosjektets slutt.

Arbeids- og velferdsdirektoratet har parallelt med vårt arbeid gjennomført en kvantitativ evaluering av forsøket (NAV-rapport nr 3-2017)⁸. Tilnærmingen til direktoratet bygger på analysene fra Hedmark i 2014 (jf. punkt 1.4). Vår evaluering vil dermed også gi informasjon om effekter av forsøket og på denne måten supplere registeranalysen til NAV.

En viktig del av oppdraget har vært å gi en vurdering av samarbeidet og kommunikasjonen mellom aktørene i sykefraværshåndteringen, samt gi en tilbakemelding på eventuelle endringer av rutiner og holdninger hos aktørene. Hvordan oppfattes en strengere håndheving av aktivitetskravet av de ulike aktørene? Er det aspekter ved modellen som skaper utfordringer for enkelt av aktørene og/eller oppfattes som problematiske? Videre har det vært viktig å identifisere hva som skal til for å lykkes med Hedmarksmodellen i andre fylker.

Det er benyttet flere datakilder i prosjektet. Vi har gjennomført intervjuer med en rekke NAV-ansatte i de tre forsøksfylkene. I tillegg har vi gjennomført spørreundersøkelser med alle NAV-ansatte som følger opp de sykmeldte (SYFO-veiledere) og alle IA-rådgiverne ved de tre arbeidslivssentrene. Videre har vi gjennomført intervjuer med noen få sykmeldere/leger, arbeidsgivere og sykmeldte.

Rammebetingelsene og konteksten for dette oppdraget ble som nevnt noe annerledes enn hva både vi som evaluator og oppdragsgiver hadde tenkt i utgangspunktet. Fra å være begrenset til et forsøk i tre fylker, ble aktivitetskravet innskjerpet i alle fylker i mars 2015. Som følge av direktoratets ønske om å gjøre justeringer underveis i forsøket, og stor interesse fra partene i arbeidslivet, utarbeidet vi derfor en mer omfattende underveisrapport enn det vi opprinnelig hadde lagt opp til. Sluttrapporten er i hovedsak strukturert på samme måte som underveisrapporten, men retter søkelys på erfaringene i 2016.

2.1 Oppstart av oppdraget

Før sommeren 2015 gikk vi gjennom tilgjengelig dokumentasjon av forsøket og gjennomførte et studiebesøk i NAV Hedmark. Aktivitetene presenteres kort nedenfor.

⁸ Denne rapporten og NAV sin rapport ble offentliggjort samme dag. Vi har sett på utkast av hverandres rapporter, men det har ikke vært mulig for evaluator å ta hensyn til NAV sine analyser i denne rapporten.

Gjennomgang av tiltakspakken i Hedmarksmodellen

Vinteren 2015 hadde prosjektledelsen i direktoratet utviklet en tiltakspakke som skulle benyttes av forsøksfylkene. Den ga føringer på hvordan forsøket skulle gjennomføres i fylkene, særlig på hvordan forsøket skulle forankres lokalt og rammene for selve saksdrøftingsverkstedet. Vi gikk systematisk gjennom all skriftlig dokumentasjon av forsøket. Se avsnitt 4.1 for en nærmere dokumentasjon av tiltakspakken.

Studiebesøk i Hedmark

I mai 2015 tilbrakte vi én dag i Hedmark for å intervju ansatte i NAV fylket, arbeidslivssenteret og NAV-kontor. Vi intervjuet de som best kunne belyse erfaringene i fylket. Vi satt også som observatører i et saksdrøftingsverksted og fikk anledning til å samtale med SYFO-veiledere og rådgivende lege.

2.2 Fylkesbesøkene

I siste halvdel av oktober 2015, og igjen i september 2016, besøkte vi hvert av forsøksfylkene i to dager. I tillegg til en systematisk gjennomgang av den skriftlige dokumentasjonen som forelå lokalt, gjennomførte vi intervjuer med informanter i ulike roller hos NAV. I tillegg deltok vi i saksdrøftingsverksteder. Aktivitetene presenteres kort nedenfor.

Observasjon av et saksdrøftingsverksted

Som en del av datainnsamlingen under fylkesbesøkene satt vi som observatør under ett til to saksdrøftingsverksteder i hvert fylke. Vi startet besøkene med å delta på et verksted, slik at vi hadde erfaringene fra verkstedet som referanse for de etterfølgende intervjuene.

Kvalitative intervjuer

Under fylkesbesøkene gjennomførte vi en rekke intervjuer og gruppesamtaler. Informanter var fylkets styringsgrupper (representanter fra en rekke instanser/enheter i NAV), lokal prosjektledelse, kompetanseveiledere (som leder saksdrøftingsverkstedene), rådgivende lege (og i enkelte tilfeller psykolog), SYFO-veiledere og IA-rådgivere på arbeidslivssentre. I to av fylkene intervjuet vi også sykmeldere og representanter for arbeidslivets parter (IA-rådet).

I intervjuene var vi opptatt av å få kunnskap om hvordan forsøket var forankret i fylkene, samt hvilke forankringstiltak som var gjennomført overfor interne og eksterne aktører. I tillegg la vi stor vekt på å identifisere hvordan de NAV-ansatte opplevde saksdrøftingsverkstedene, samt hvordan sykmeldere/leger, arbeidsgivere og de sykmeldte har reagert på at NAV har innskjerpet håndhevingen av aktivitetskravet ved uke 8. I tillegg så vi på samhandlingen og dialogen mellom fylket og prosjektledelsen i direktoratet.

2.3 Spørreundersøkelser

Som en del av oppdraget har vi gjennomført to spørreundersøkelser i forsøksfylkene. Første undersøkelsesrunde var i oktober 2015, mens den andre var i oktober 2016. Én undersøkelse var med alle SYFO-veilederne og én med alle IA-rådgiverne på NAVs arbeidslivssentre. Undersøkelsene ble gjennomført via internettsystemet Survey-xact. Det ble purret to eller tre ganger.

SYFO-veilederne i forsøksfylkene

I spørreskjemaet til SYFO-veilederne kartla vi veiledernes bakgrunn og arbeidsoppgaver, samt spurte om hva de mener om innskjerping av aktivitetskravet ved uke 8. For å få et inntrykk av hvordan forsøket var forankret hos aktørene lokalt, spurte vi også om hvordan de hadde blitt informert om Hedmarksmodellen.

En viktig del av undersøkelsen var å kartlegge erfaringene med saksdrøftingsverkstedet og håndteringen av aktivitetskravet ved uke 8. Vi var spesielt opptatt av å identifisere eventuelle endringer i praktisering av sykefraværsoppfølgingen som følger av Hedmarksmodellen, både blant de enkelte veilederne, og i fylket som helhet.

I tillegg rettet vi søkelys på eventuelle endringer i SYFO-veiledernes kontakt med den sykmeldte, arbeidsgiver og sykmeldere. Veilederne fikk også mulighet til å skrive inn eventuelle positive og negative kommentar/synspunkter til Hedmarksmodellen i spørreskjemaet. Vi åpnet også for at respondentene kunne gi innspill til justeringer/endringer av praksis knyttet til oppfølging av aktivitetskravet og/eller gjennomføring av saksdrøftingsverkstedet. Spørreskjemaet ble kvalitetssikret av to SYFO-veiledere og oppdragsgiver.

I undersøkelsen i 2016 ble de fleste spørsmålene beholdt, med noen unntak. Vi fjernet de fleste spørsmålene om oppstarten og la til spørsmål om sluttfasen av forsøket, samt om endringene i NAVs føringer fra 5. oktober 2016. Siden de siste månedene i forsøket var påvirket av ferieavvikling ba vi i en del av spørsmålene informantene svare ut fra praktiseringen våren 2016 og/eller "første halvår 2016".

Undersøkelsen i 2015 ble sendt ut til 232 SYFO-veiledere i de tre fylkene. Til sammen svarte 183 veiledere, som gir en svarprosent på 79 prosent. I 2016 ble undersøkelsen sendt ut til 222 SYFO-veiledere. Til sammen svarte 176 veiledere, som gir en svarprosent på 80 prosent.

Blant de som svarte, var det en jevn fordeling på små og store kontorer, det vil si hvor mange SYFO-veiledere de jobbet sammen med. Mange veileder håndterer også andre saker og oppgaver på NAV-kontoret enn SYFO-saker. Et flertall av respondentene svarte at de følger opp mer enn 10 saker i løpet av en vanlig uke. Om lag 40 prosent svarte mer enn 20 saker. I vedlegg 3 vises kjennetegn ved SYFO-veilederne – slik de svarte høsten 2016.

IA-rådgivere på arbeidslivssentrene i forsøksfylkene

I spørreskjemaet til IA-rådgiverne kartla vi IA-rådgivernes bakgrunn og arbeidsoppgaver, spurte om hvordan de opplevde innskjerpingen av aktivitetskravet og hvordan de hadde blitt informert om Hedmarksmodellen.

En viktig del av undersøkelsen var å kartlegge IA-rådgivernes samhandling med IA-virksomhetene. Vi ønsket både å få vite hva de hadde gjennomført av informasjonsarbeid, og hvilke tilbakemeldinger/spørsmål de hadde fått fra arbeidsgiverne om forsøket. Vi var opptatt av å få identifisert både positive og negative erfaringer/synspunkter. Spørreskjemaet ble kvalitetssikret av to IA-rådgivere og oppdragsgiver. I undersøkelsen i 2016 ble de fleste spørsmålene beholdt, men vi fjernet de fleste spørsmålene knyttet til oppstarten.

Undersøkelsen ble sendt ut til 67 IA-rådgivere i de tre fylkene. Til sammen svarte 59 rådgivere, som gir en svarprosent på 88 prosent. I 2016 ble undersøkelsen sendt ut til 66 IA-rådgivere. Til sammen svarte 47 rådgivere, som gir en svarprosent på 71 prosent.

Rundt halvparten av rådgiverne har jobbet i mer enn seks år som IA-rådgiver. 43 prosent følger opp mer enn 50 IA-virksomheter. I vedlegg 3 vises kjennetegn ved IA-rådgiverne – slik de svarte høsten 2016.

2.4 Telefonintervjuer

I etterkant av begge rundene med fylkesbesøk gjennomførte vi telefonintervjuer med relevante informanter for å få kunnskap om oppstart av forsøket og løsninger/hindringer for måloppnåelse. Temaene i telefonintervjuene var de samme som under fylkesbesøkene.

Vi la opp til å gjennomføre om lag 30 telefonintervjuer fordelt på de tre fylkene høsten 2015. Ambisjonen var å intervju tre arbeidsgivere og tre sykmeldte fra hvert fylke. Resterende fire informanter ønsket vi å rekruttere fra de lokale partene (NAV, sykmeldere og/eller lokalt arbeidsliv).

Det viste seg imidlertid at fylkene hadde utfordringer med å rekruttere tilstrekkelig antall informanter. I tillegg var det noen informanter som hadde samtykket til å bli intervjuet som trakk seg, mens andre ikke svarte på vår e-post/telefon. Til sammen ble det gjennomført ti intervjuer i 2015. Det inkluderte fem arbeidsgivere, fire sykmeldte og én sykmelder/lege.

I 2016 la vi opp til en ny rekrutteringsmåte for sykmeldte og sykmeldere. De sykmeldte ble rekruttert ved at Arbeids- og velferdsdirektoratet sendte brev til 100 sykmeldte i hvert fylke, som hadde fått melding om midlertidig stans av sykepengene. Mottakerne skulle så ta kontakt med Proba for å melde sin interesse for å bli intervjuet. De skulle i tillegg få et gavekort på 250 kroner hvis de ble intervjuet. Det ble gjennomført syv intervjuer med sykmeldte.

Legeforeningen var misfornøyd med at det ble intervjuet svært få leger høsten 2015. De fikk derfor en forespørsel fra direktoratet om å rekruttere leger som informanter høsten 2016. Siden de ikke ønsket dette ble rekrutteringen gjort på følgende måte. Direktoratet henvendte seg til tre tilfeldig utvalgte kommuneoverleger i hvert fylke og ba om at vedkommende rekrutterte én sykmelder i sin kommune. Vi mottok kontaktinformasjon til fem leger. Fire av disse ble intervjuet i oktober 2016.

Arbeidsgiverne ble rekruttert via lokal prosjektledelse på samme måte som i 2015. I 2016 intervjuet vi ni arbeidsgivere – tre fra hvert fylke.

2.5 Deltakelse på samlinger

Evaluator deltok på forsøkets andre samling den 25. august 2015.⁹ På samlingen var rundt fem representanter fra hvert av de tre forsøksfylkene, representanter fra NAV Hedmark og den sentrale prosjektledelsen i direktoratet. I tillegg deltok enkelte andre fra NAV sentralt – blant annet representant fra NAV forvaltning.

På samlingen ble vi presentert for rammebetingelser og føringene på forsøket. Vi fikk også et godt innblikk i hvilke aktiviteter forsøksfylkene hadde gjennomført i forkant av oppstart 1. september 2015. Prosjektleder i Proba samfunnsanalyse holdt en presentasjon av oppdraget; både for å forankre evalueringen hos forsøksfylkene, og for å få tilbakemeldinger på selve evalueringsdesignet. Underveisrapporten ble presentert på en lanseringssamling 8. mars 2016 der alle landets fylker var representert.

2.6 Dialog med oppdragsgiver underveis

Vi har siden oppstart av oppdraget og frem til avlevering av sluttrapporten hatt jevnlig møter med oppdragsgiver. I tillegg har det vært telefonkontakt der vi har drøftet opplegget for evalueringen og rammebetingelser for forsøket.

⁹ Første samling med representanter fra forsøksfylkene var i april 2015 – før evaluator hadde fått oppdraget.

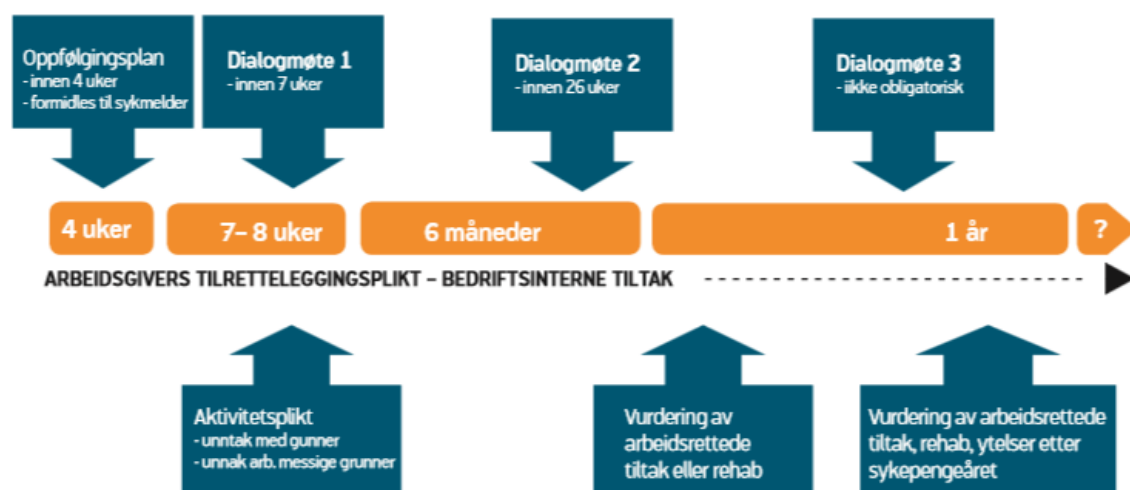
3 Oppfølging av sykmeldte

I dette kapitlet beskriver vi gjeldende lovverk og føringer for oppfølging av sykmeldte arbeidstakere i Norge. Vi ser nærmere på hvilke krav og forventninger som stilles til sykmeldte, sykmelder, NAV og arbeidsgiver. Vi legger vekt på oppfølgingsregimet frem til og med uke 12, i og med at det er denne delen av sykefraværet som i utgangspunktet berøres av Hedmarksmodellen.

3.1 NAVs sykefraværersmodell

Oppfølgingsregimet for sykmeldte har vært relativt stabilt siden IA-avtalen kom i 2001, men det har skjedd noen justeringer underveis (blant annet innføring av aktivitetskravet i 2004). Siste endring kom i juli 2014 og innebar en viss forenkling av rapporteringskrav og sanksjoner. I dag gjelder følgende sykefraværersmodell for NAVs oppfølging av sykmeldte:

Figur 3.1 NAVs Sykefraværersmodell



Kilde: Sykmelding – En håndbok i hvordan sykmelde fra NAV juli 2014

Som skrevet i avsnitt 1.8 ble det innført ny praksis hos NAV fra 5. oktober 2016. Endringene er imidlertid primært knyttet til NAVs praktisering av aktivitetskravet. Det er ikke innført noen lovendring og/eller endrede krav/føringer for sykmeldte, arbeidsgiver og sykmeldere.

Nedenfor gjør vi rede for de ulike formene for sykmelding som gir rett til sykepenger, før vi beskriver nærmere aktørenes plikter når det gjelder sykefraværersoppfølging og gjennomføring av de lovpålagte aktivitetene.

3.2 Ulike former for sykmelding

I sykepengeregelverket heter det at sykmelder alltid skal vurdere arbeidstakers mulighet for å være helt eller delvis i jobb. Sykmelder kan benytte følgende fem former for sykmeldinger, som alle gir rett til sykepenger.

100 prosent sykmelding

Er den sykmeldte 100 prosent arbeidsufør får vedkommende en 100 prosent sykmelding. Sykmelder skal imidlertid alltid vurdere om gradert sykmelding er mulig.

Gradert sykmelding

Gradert sykmelding er en kombinasjon av arbeid og sykepenger som kan benyttes når arbeidstakeren er delvis arbeidsufør¹⁰. Sykepengene kan graderes ned til 20 prosent. Perioden med graderte sykepenger medregnes i den totale sykepengeperiodens lengde.

Ved gradert sykmelding må arbeidsgiver og den sykmeldte samarbeide om å finne fram til en funksjonell og akseptabel arbeidsordning. De fleste delvis sykmeldte vil med redusert arbeidstid kunne utføre deler av sine vanlige arbeidsoppgaver eller nye oppgaver, eventuelt etter en tilrettelegging. Ordningen kan også brukes når arbeidstaker bruker lenger tid på å utføre deler av sine vanlige arbeidsoppgaver, eventuelt nye oppgaver etter tilrettelegging, for eksempel der arbeidstakeren bruker hele dagen på å utføre 50 prosent av arbeidsoppgavene. Den praktiske gjennomføringen av en gradert sykmelding vil ofte være avhengig av i hvilken grad arbeidsgiver tilrettelegger for utprøving av arbeidsoppgaver når arbeidstaker er på jobb.

Når sykmelder benytter gradert sykmelding vil noen arbeidsgivere gi tilbakemelding til NAV om at de har problemer med å tilpasse situasjonen på arbeidsplassen slik at den sykmeldte kan jobbe redusert tid. Dette kan være tilfelle dersom det er turnus-/vaktordninger med krav om 100 prosent tilstedeværelse, eller mangel på alternative oppgaver. NAV kan imidlertid bistå arbeidsgivere som har et behov for hjelp til finne løsninger.

NAV kompenserer kun for den delen av graderingen som den sykmeldte er borte fra jobben. Hvis de må leie inn vikar i full stilling får arbeidsgiver ekstra utgifter ved å ha den sykmeldte i gradert stilling i tillegg. IA-virksomhetene har imidlertid tilgang til forebyggings- og tilretteleggingstilskudd som vil kunne kompensere for utgifter knyttet til å få sykmeldte tilbake i jobb.

Enkeltstående behandlingsdager

Hvis en person har en behandlingsdag i uken, og behandlingen gjør det nødvendig at han/hun er fraværende fra arbeid denne dagen, kan vedkommende ha rett til sykepenger for enkeltstående behandlingsdager. For å

¹⁰ <https://www.nav.no/rettskildene/Rundskriv/%C2%A7+8-6+Gradert+sykmelding.147690.cms>

unngå at sykepengeperioden løper slik den gjør med en gradert sykmelding, kan personen sykmeldes 100 prosent på de enkeltdagene behandlingen gis¹¹.

Avventende sykmelding

Avventende sykmelding er en melding om at sykmelding kan unngås dersom arbeidet tilrettelegges. Denne er aktuell i arbeidsgiverperioden (de første 16 dagene). Hvis det er mulig å få tilrettelagt arbeid, unngås sykmelding.

Reisetilskudd

Reisetilskudd kan gis til yrkesaktive som har behov for transport og som har ekstra transportutgifter til/fra arbeidsstedet på grunn av helseplager. Reisetilskudd gis i stedet for sykepenger fra folketrygden fra 17. sykedag. Legen attesterer på sykmeldingsblankettens at den sykmeldte ikke kan reise på vanlig måte til og fra arbeidsstedet pga. sykdom eller skade, og at vedkommende ellers ville vært sykmeldt. Ved bruk av reisetilskudd forbrukes ikke sykepengedager.

3.3 Sykefraværsoppfølgingen til og med uke 12

Nedenfor drøfter vi aktivitetskravet ved uke 8 og går nærmere inn på bruk av oppfølgingsplan, dialogmøter mellom arbeidsgiver og sykmeldte, samt NAVs oppfølging av sykmeldte til og med uke 12. Dette er føringer/krav som både gjaldt de tre forsøksfylkene og NAV i resten av landet.

3.3.1 Oppfølgingsplan innen uke 4 av sykefraværet

Det viktigste sykefraværsarbeidet foregår på arbeidsplassen. Arbeidsgiver og arbeidstaker skal i fellesskap utarbeide en oppfølgingsplan innen uke 4, med mindre det er åpenbart unødvendig¹². En *oppfølgingsplan* er arbeidstakers og arbeidsgivers verktøy, men skal også fungere som en informasjonskanal for sykmelder, NAV og eventuelle andre støttespillere som trekkes inn i oppfølgingsarbeidet. Oppfølgingsplanen skal inneholde:

- Vurdering av arbeidstakers arbeidsoppgaver og arbeidsevne
- Aktuell tilrettelegging eller tiltak i arbeidsgivers regi, eventuelt med bistand fra NAV
- Plan for videre oppfølging

¹¹ Dersom en pasient skal ha behandling en dag per uke og vedkommende sykmeldes 20 prosent i 14 dager, forbrukes to uker av sykepengeperioden. Hvis vedkommende derimot sykmeldes enkeltdager, vil han/hun bare ha forbrukt to dager. Et behandlingsopplegg med to eller flere behandlingsdager i uken skal imidlertid ses på som en sammenhengende sykmeldingsperiode, og det gis graderte sykepenger.

¹² De mest åpenbare situasjonene hvor en plan ikke vil ha noen hensikt, er når det er klart at den sykmeldte ikke kommer tilbake til arbeid, eller når det er klart at arbeidstaker vil komme tilbake uavhengig av eventuelle tilretteleggingstiltak. Det kan også være "åpenbart unødvendig" med en oppfølgingsplan når arbeidstakeren er gradert sykmeldt og kan ha en dialog om oppfølging og tilrettelegging på arbeidsplassen.

Planen skal sikre at dialogen mellom arbeidsgiver og arbeidstaker kommer raskt i gang, og at tiltak og muligheter for å komme i arbeid igjen vurderes grundig. Hvor omfattende planen og tiltakene skal være, vil være avhengig av hvor stor funksjonssvikten er og varigheten av den.

Dersom en arbeidstaker ikke vil medvirke i prosessen, vil arbeidsgiver bli regnet som fritatt fra sin plikt til å utarbeide en slik plan. Dette fordi utarbeidelsen av slike planer forutsetter en dialog mellom partene. Arbeidstaker plikter imidlertid bare å gi opplysninger om sin arbeidsfunksjon, ikke medisinske eller andre private opplysninger.

Arbeidsgiver skal sende planen uoppfordret til sykmelder så snart den er utarbeidet og senest etter fire uker. Dette vil gi behandler økt kjennskap til hvilken oppfølging og tilrettelegging som foregår. Sykmelder får dermed et bedre grunnlag for å foreta sin funksjonsvurdering. NAV skal ha planen hvis den etterspørres eller det er behov for bistand fra NAV. Arbeidet med planen skal være dynamisk og den skal oppdateres løpende med informasjon gjennom sykefraværsløpet.

3.3.2 NAVs informasjonsbrev ved uke 4 av sykefraværet

Alle sykmeldte fikk frem til 5. oktober 2016 et brev ved uke 4 med informasjon om hvordan den sykmeldte, arbeidsgiver og NAV skal følge opp (se vedlegg 4). Formålet med oppfølgingen var at vedkommende ”kan komme tilbake i jobb så raskt som mulig”. Det sto blant annet følgende i brevet:

Når du er sykmeldt har du plikt til å samarbeide med arbeidsgiveren din og/eller NAV, ellers kan sykepengene dine bli stanset. Du må

- senest innen 8 uker prøve deg i arbeidsrettet aktivitet, hvis det ikke kan dokumenteres at helsen eller arbeidssituasjonen gjør det umulig.*
- samarbeide om å lage en plan for oppfølging og eventuelt delta i dialogmøter*
- ta imot tilbud om behandling, tilrettelegging og tiltak*

Dersom NAV ikke mottar dokumentasjon på at du har oppfylt dine plikter kan sykepengene bli stanset.

(...)

Arbeidsgiveren din har plikt til å legge arbeidet til rette for deg så langt det er mulig. Derfor er det viktig at dere har tett kontakt mens du er sykmeldt. Dette er de viktigste oppfølgingsaktivitetene:

- 4 uker: Arbeidsgiveren din skal ta initiativ til å utarbeide en oppfølgingsplan sammen med deg. Den som har sykmeldt deg (sykmelder) skal ha kopi av planen.*
- 7 uker: Arbeidsgiveren din skal innkalle deg til dialogmøte. Bedriftshelsetjenesten og sykmelder kan også være med på møtet.*
- 8 uker: NAV og sykmelder skal vurdere om du kan være delvis i arbeid, eventuelt med tilrettelegging på arbeidsplassen.”*

Den sykmeldte ble altså ved uke 4 orientert om at NAV kan stanse sykepengene hvis de ikke mottar dokumentasjon på at vedkommende har oppfylt sine plikter ved uke 8. Informasjonsbrevet var imidlertid ikke eksplisitt på at det er arbeidsgivers og sykmelders dokumentasjon som NAV vektlegger når de vurderer aktivitetskravet.

I underveisrapporten formidlet vi følgende synspunkter om brevet:

Vi anser at informasjonsbrevet som sendes den sykmeldte ved uke 4 av sykefraværet har et forbedringspotensial. Brevet bør være tydeligere på hvilke forventninger som rettes til de ulike aktørene og hvilken rolle sykmeldte, sykmelder, arbeidsgiver og NAV har i forkant av NAVs vurdering av aktivitetskravet ved uke 8.

Fra 5. oktober 2015 sendes det ikke lenger noe brevet ved uke 4. Gjennom den nye elektroniske løsningene knyttet til sykmeldingene får sykmeldte i stedet et varsel fra NAV på SMS eller e-post når sykmeldingen er skrevet. Etter 6 uker får de som er 100 prosent sykmeldt en påminnelse på SMS eller e-post. Ved å logge seg på www.nav.no får den sykmeldte og arbeidsgiver tilgang til sykmeldingene, samt informasjon om rettigheter/plikter.

3.3.3 Dialogmøte 1 innen uke 7 av sykefraværet

Arbeidsgiver skal innkalle arbeidstaker til dialogmøte om innholdet i oppfølgingsplanen senest innen sju uker etter at arbeidstaker har vært helt borte fra arbeidet som følge av ulykke, sykdom, slitasje eller lignende, med mindre dette er åpenbart unødvendig. For arbeidstaker som av samme årsaker er delvis borte fra arbeidet, skal et slikt møte holdes når arbeidsgiver, arbeidstaker eller sykmelder anser det hensiktsmessig. Dersom både arbeidsgiver og arbeidstaker, eller arbeidstakeren alene, ønsker det, skal sykmelder innkalles til dialogmøtet. På møtet kan arbeidstaker ha med seg verneombud eller tillitsvalgt hvis ønskelig.

Dersom det foreligger ekstraordinære forhold knyttet til sykmeldtes arbeidssituasjon, kan sykmelder fritas fra plikten til å delta i dialogmøtet. NAV, bedriftshelsetjenesten og andre relevante aktører kan innkalles dersom arbeidsgiver eller arbeidstaker ønsker det. Det samme gjelder andre relevante aktører, likevel slik at helsepersonell som behandler eller har behandlet arbeidstaker ikke kan kalles inn dersom arbeidstaker motsetter seg det.

Arbeidsgiver skal kunne dokumentere hvordan bestemmelsene om oppfølgingsplan og dialogmøte har blitt fulgt opp, herunder hvem som har vært innkalt til og har deltatt i dialogmøte. Arbeidsgivers dokumentasjon av dette kan være avgjørende for NAVs vurderinger av aktivitetskravet ved uke 8.

3.3.4 NAVs vurdering av aktivitetskravet ved uke 8 av sykefraværet

Aktivitetskravet ved uke 8 ble innført i forbindelse med den første revideringen av IA-avtalen i 2004. I Rundskrivet til Folketrygdloven står følgende i § 8-4 *Andre ledd – Aktivitetsplikt*:

Nytt annet ledd innfører en aktivitetsplikt for å få rett til sykepenger. Med mindre medisinske årsaker er til hinder for det, må medlemmet være i arbeidsrelatert aktivitet for å få rett til sykepenger. Med arbeidsrelatert aktivitet menes graderte sykepenger, arbeidsrettede tiltak eller reisetilskudd. Aktivitetskravet gjelder alle sykmeldte.

(...)

Dersom den sykmeldte ikke er i arbeidsrelatert aktivitet og det ikke foreligger unntaksgrunner, vil utbetalingen av sykepenger utover 8 uker bli stanset automatisk. NAV må i slike tilfeller varsle den sykmeldte og eventuelt arbeidsgiver.¹³

Vi drøfter NAVs praktisering av 8-ukers kravet nedenfor.

Sykmelders erklæring ved 8 uker

Dersom den sykmeldte ikke kan være i arbeidsrelatert aktivitet etter 8 ukers sykefravær og dette har medisinske årsaker, skal sykmelder begrunne dette i en utvidet legeerklæring (punkt 6 i attesten "Vurdering av arbeidsmulighet-/sykmelding"). Dette er en forutsetning for fortsatt utbetaling av sykepenger. Sykmelder kan dokumentere dette gjennom den elektroniske kommunikasjonsløsningen som de fleste legene benytter.

Erklæringen fra sykmelder skal inneholde diagnose. Diagnose blir kjent for NAV, men ikke for arbeidsgiver. I tillegg skal sykmelder redegjøre for det videre behandlingsopplegget og gi en vurdering av muligheten for at den sykmeldte kan komme i aktivitet og/eller gjenoppta det tidligere arbeidet eller ta annet arbeid. Inaktivitet etter 8 uker kan bare være medisinsk begrunnet.

Sykmelder trenger imidlertid ikke å sende inn erklæring i tilfeller hvor:

- Den sykmeldte forventes å bli friskmeldt innen kort tid (en til to uker)*
- Lidelsen er så alvorlig at en ikke kan regne med at den sykmeldte blir arbeidsfør igjen*
- Den sykmeldte er innlagt i helseinstitusjon¹⁴*

Hvis aktivitet er tilrådelig ut fra en medisinsk vurdering, men ikke mulig på arbeidsplassen, skal dette *ikke* begrunnes med erklæring fra sykmelder. I slike tilfeller er det arbeidsgiver som må dokumentere overfor NAV at det ikke er mulig å tilrettelegge for aktivitet på arbeidsplassen.

Arbeidsgivers ansvar

Hvis det er forhold på arbeidsplassen som gjør det umulig å tilrettelegge for aktivitet/arbeid, må arbeidsgiver dokumentere dette overfor NAV. Det gjøres f.eks. i oppfølgingsplanen eller i eget brev til NAV. Det er ikke mulig for NAV å stoppe sykepenger dersom arbeidsgiver utviser manglende vilje til å

¹³ Rundskriv til Folketrygdloven > 8-4 Arbeidsuførhet

¹⁴ Rundskriv til Folketrygdloven > 8-4 Arbeidsuførhet

tilrettelegge for arbeid/aktivitet. Nedenfor følger føringene gitt i rundskriv til Folketrygdloven.

Unntak når det dokumenteres av arbeidsgiver at arbeidsrelatert aktivitet ikke kan gjennomføres på den sykmeldtes arbeidsplass.

I følge forarbeidene (Ot.prp. nr. 48 2003-2004) kan aktivitetskravet også unntaksvis fravikes når det dokumenteres av arbeidsgiver at arbeidsrelatert aktivitet ikke kan gjennomføres på den sykmeldtes arbeidsplass. Dette gjelder for eksempel i små virksomheter med sterkt begrensede tilretteleggingsmuligheter. Det kan imidlertid også tenkes tilfeller i større bedrifter hvor forholdene gjør det umulig å tilrettelegge for aktivitet, for eksempel hvor den ansatte kan omplasseres til annet arbeid men hvor dette vil medføre store ekstraavgifter for arbeidsgiver i form av reise- og oppholdsutgifter. Dette er ikke uvanlig i for eksempel offshore bransjen hvor arbeidstaker ofte bor langt fra virksomheten. Et annet eksempel er næringsmiddelindustrien hvor myndighetene stiller særskilte helsekrav. En arbeidstaker som blir rammet av en salmonellainfeksjon vil for eksempel ikke kunne benytte samme toalett som de som arbeider i produksjonen. Dette kan gjøre det umulig for arbeidsgiver å omplassere vedkommende selv om sykdommen isolert sett ikke er til hinder for å være i aktivitet. Også i virksomheter hvor arbeidstaker inngår i en sikkerhetsbesetning eller lignende, kan det være vanskelig å tilrettelegge for aktivitet.

NAV må alltid foreta en konkret vurdering på bakgrunn av den dokumentasjonen som foreligger. I noen tilfeller vil det være rimelig å kreve at arbeidsgiver tilrettelegger på tross av at dette medfører ekstra kostnader, mens det i andre tilfeller ikke kan kreves at arbeidsgiver gjør dette.¹⁵

Unntak på grunn av arbeidsgivers manglende vilje til tilrettelegging

I saker hvor det ikke er igangsatt aktivitet og det ikke er medisinske årsaker til dette, må man skille mellom situasjoner hvor den sykmeldte uten rimelig grunn nekter å medvirke til avklaring av funksjonsevnen, tilrettelegging av arbeid og arbeidsutprøving, og tilfeller der tilrettelegging ikke er mulig ut fra forholdene på arbeidsplassen eller arbeidsgiver ikke er villig til å tilrettelegge arbeidet. I førstnevnte tilfeller faller retten til sykepenger bort og sykepenger kan stanses med hjemmel i § 8-8 annet ledd.

Dersom det er arbeidsgivers manglende vilje til tilrettelegging som gjør at arbeidstaker ikke kan prøve seg i arbeidsrelatert aktivitet, kan sykepengene ikke stanses med hjemmel i §8-4 annet ledd. NAV må i slike tilfeller fortsette å betale sykepenger og samtidig gå i dialog med arbeidsgiver med sikte på å få i gang aktivitet.¹⁶

¹⁵ Rundskriv til Folketrygdloven > 8-4 Arbeidsuførhet

¹⁶ Rundskriv til Folketrygdloven > 8-4 Arbeidsuførhet

I forsøksperioden skulle utbetalingen av sykepenger utover 8 uker bli stanset dersom det ikke forelå unntaksgrunner som er dokumentert. NAV måtte varsle den sykmeldte og eventuelt arbeidsgiver.

Sykmeldtes ansvar

Som skrevet tidligere har den sykmeldte plikt til å samarbeide med arbeidsgiver og/eller NAV. Har den sykmeldte oppfylt sine forpliktelser kan ikke NAV stoppe sykepengene, med mindre arbeidsgiver og/eller sykmeldte ikke har sannsynliggjort at aktivitet er umulig.

NAVs vurdering

Ved uke 8 av sykefraværet foretar NAV en vurdering av unntaket fra aktivitetskravet på bakgrunn av den dokumentasjonen som foreligger fra sykmelder og arbeidsgiver. «Det forutsettes at unntaksbestemmelsen praktiseres strengt når legen ikke dokumenterer at det er medisinske grunner som er til hinder for aktivitet på arbeidsplassen»¹⁷.

I tilfeller der aktivitet ikke er satt i gang og det ikke kan begrunnes med medisinske årsaker, skal NAV skille mellom følgende tre situasjoner:

- Er det den sykmeldte som uten rimelig grunn nekter å medvirke til avklaring av funksjonsevnen, tilrettelegging av arbeid og arbeidsutprøving?
- Er ikke tilrettelegging mulig ut fra forholdene på arbeidsplassen?
- Eller er ikke arbeidsgiver villig til å tilrettelegge arbeidet?

I det første tilfellet faller retten til sykepenger bort og sykepengene kan stanses ved uke 8. Dersom det er arbeidsgivers manglende vilje til tilrettelegging som gjør at arbeidstaker ikke kan prøve seg i arbeidsrelatert aktivitet, kan sykepengene ikke stanses. NAV måtte i slike tilfeller fortsette å betale sykepengene og samtidig gå i dialog med arbeidsgiver med sikte på å få i gang aktivitet.

I noen tilfeller vil det være rimelig å kreve at arbeidsgiver tilrettelegger, på tross av at dette medfører ekstra kostnader. I andre tilfeller kan man ikke kreve at arbeidsgiver gjør dette.

Aktivitetskravet ved uke 8 av sykefraværet kan dermed unntaksvis fravikes når det dokumenteres av arbeidsgiver at arbeidsrelatert aktivitet ikke kan gjennomføres på den sykmeldtes arbeidsplass. Dette gjelder for eksempel i små virksomheter med sterkt begrensede tilretteleggingsmuligheter. Også i større bedrifter kan det tenkes tilfeller hvor forholdene gjør det umulig å tilrettelegge for aktivitet. For eksempel kan omplassering av den ansatte til annet arbeid medføre urimelig store ekstrautgifter for arbeidsgiver, i form av reise- og oppholdsutgifter.

NAV skal fortsatt - etter endringene i 5. oktober 2016 - vurdere aktivitetskravet ved uke 8, med det skjer ikke lenger en automatisk stopp i sykepengene hvis

¹⁷ Rundskriv til Folketrygdloven > 8-4 Arbeidsuførhet

det ikke gis unntak fra aktivitetskravet. Det legges til rette for økt samhandling mellom aktørene før en eventuell stans i sykepengene.

3.3.5 Utsendelse av brev om midlertidig stans av sykepenger

Hvis SYFO-veileder ved uke 8 anså at det ikke forelå unntaksgrunner for å ikke ha arbeidsrelatert aktivitet skulle NAV (under hele forsøksperioden) sende et brev om midlertidig stans av sykepenger til den sykmeldte. NAV utviklet i 2015 et nytt standard brev som ble benyttet av alle forvaltningsenhetene i landet (se vedlegg 5).

I underveisrapporten stilte vi spørsmål ved om den sykmeldte ble godt nok varslet om at sykepengene ble stoppet. Vi skrev følgende:

Brevet som sendes ut som melding om midlertidig stans av sykepenger ved uke 8 er likt for alle sykmeldte. Siden aktivitetskravet kom i 2004 har NAV sjelden stoppet sykepengene selv om dokumentasjonen var for dårlig. Mye tyder på at det først er i 2015 – med NAVs innskjerping av aktivitetskravet – at man virkelig får testet implikasjonene av denne praksisen. Informanter i og utenfor NAV har stilt spørsmål ved om den sykmeldte blir godt nok varslet om at sykepengene stoppes. Vi anbefaler Arbeids- og velferdsdirektoratet å vurdere dagens praksis når det gjelder varsel om stans og stopp av sykepenger ved uke 8.

Som redegjort for tidligere ble ordningen med å stoppe sykepenger i uke 8 avvirket fra 5. oktober 2016. Av den grunn er det ikke lenger aktuelt å sende en melding med informasjon om en midlertidig stans av sykepenger. Nedenfor beskriver vi situasjonen slik praksisen var under forsøksperioden.

Utsendelse av brevet ved uke 8 ble effektivt ved at veileder lot være å merke av et unntak fra aktivitetskravet i ARENA (NAVs saksbehandlingssystem). NAV forvaltning la inn en stans av sykepenger og de sto formelt som avsender av brevet som ble sendt den sykmeldte. Dersom den sykmeldte hadde en arbeidsgiver som forskutterte sykepenger, og som NAV var kjent med, skulle sistnevnte også få beskjed om at sykepengene var stoppet.

NAV utbetaler sykepengene én gang i måneden – rundt den 23-24 i hver måned. Det betydde at den sykmeldte kunne rekke å agere før neste sykepengeutbetaling hvis NAV sendte brevet i perioden fra den 24 til rundt den 10 påfølgende måned. Ny dokumentasjon fra sykmelder, arbeidsgiver og/eller sykmeldte kunne dermed medføre at utbetalingen likevel ikke ble stoppet.

En utfordring som har vært der siden 2004, men som ble aktualisert gjennom innskjerpingen av NAVs håndtering av aktivitetskravet i 2015, er at NAV ikke kan underrette arbeidsgiver med mindre de er kjent med hvilken arbeidsgiver den sykmeldte har. Det kan være flere grunner til at NAV ikke kjenner til arbeidsgiveren.

For det første er registreringen i A-melding¹⁸ basert på historiske opplysninger. Det betyr at en person kan ha sluttet i virksomheten innen uke 8 av sykefraværet – uten at dette er registrert i A-melding. En annen grunn er at en del arbeidstakere kan ha flere arbeidsforhold, der sykmeldingen kun gjelder for ett av dem.¹⁹

For arbeidsgiver var naturligvis det å bli orientert om en midlertidig stans av sykepenges spesielt viktig hvis lønnen forskutteres, som er praksis hos alle virksomheter i offentlig sektor og de fleste større virksomheter i privat sektor. Hvis arbeidsgiver utbetaler lønn etter uke 8 i sykefraværet vil disse ikke refunderes fra NAV, med mindre NAV omgjorde sitt vedtak etter å ha fått ytterligere dokumentasjon fra sykmelder og/eller arbeidsgiver²⁰.

Siden informasjonen om stans av sykepenges er taushetsbelagte opplysninger, må NAV ha sikkerhet for at brevet går til rett arbeidsgiver. NAV er derfor avhengig av å motta inntektsopplysninger for å ha sikker bekreftelse på arbeidsforholdet det sykmeldes fra. Skjemaet for inntektsopplysninger skal i utgangspunktet sendes NAV umiddelbart etter arbeidsgiverperioden (jf veiledningen i skjemaet). På skjemaet krysses det av for at arbeidsgiver forskutterer lønn og krever refusjon fra NAV. Skjemaet informerer også om at arbeidsgiver forskutterer sykepenges på eget ansvar. Alternativet til å sende skjema om inntektsopplysninger ved utløpet av arbeidsgiverperioden er at arbeidsgiver informerer NAV om arbeidsforholdet eller sender et krav om refusjon av sykepenges etter § 22-3 i Folketrygdloven innen sykefraværet har vart rundt 7 uker.²¹ Da får NAV en sikkerhet for arbeidsforholdet - slik at et varselbrev om midlertidig stans også kan sendes arbeidsgiver. Endringene fra 5. oktober 2016 medfører at det i dag ikke lenger er aktuelt å underrette arbeidsgiver om at sykepengene er midlertidig stanset.

3.3.6 Etter en midlertidig stans av sykepenges

I brevet om midlertidig stans av sykepenges – som var praksis frem til 5. oktober 2016 - ble den sykmeldte bedt om å kontakte arbeidsgiver. Det sto følgende:

Du bør ta kontakt med arbeidsgiveren din for å snakke om tilpasninger på arbeidsplassen, slik at du kan begynne å jobbe igjen. Hvis det ikke er mulig å tilrettelegge for deg, må arbeidsgiveren din begrunne dette skriftlig i en ny oppfølgingsplan som sendes til NAV.

¹⁸ Arbeidsgivere og andre opplysningspliktige skal levere a-melding minst én gang i måneden (Frist for innsending er den 5. hver måned). A-meldingen inneholder opplysninger om den enkeltes inntekt, arbeidsforhold og skattetrekk.

¹⁹ For eksempel kan én sykmeldt ha to jobber; én kontorjobb og én som krever god fysikk. En sykmelding på grunn av fysiske begrensninger kan da gi sykefravær i jobben som krever god fysikk, men ikke ha noe å si for kontorjobben. Dette kan ikke NAV ta hensyn til – før de får et krav om refusjon av sykepenges.

²⁰ Arbeidsgiver kan i de fleste tilfeller kreve tilbakebetaling fra den sykmeldte i og med at den sykmeldte ikke har oppfylt som opplysningsplikt. Vi ser imidlertid ikke bort fra at lokale arbeidsavtaler, menneskelige hensyn mv. kan legge begrensninger for hvordan en arbeidsgiver skal håndtere slike situasjoner.

²¹ Regelverket sier at arbeidsgivere må kreve refusjon fra NAV for sykepenges før det har gått tre måneder fra arbeidsgiver begynte med å forskuttere. Mange arbeidsgivere har derfor ventet med å søke om refusjon til etter at sykefraværet har passert 8 uker.

Hvis du ikke har en arbeidsgiver, er det NAV-kontoret ditt som skal følge deg opp. Ta kontakt med NAV dersom du ønsker å avtale en time for samtale.

Dersom du av medisinske grunner ikke kan være i arbeid, må du få legen din til å sende oss opplysninger som bekrefter dette. Legen bør også se oppfølgingsplanen.

NAV gjorde i brevet rede for at de kan vurdere retten til sykepengen på nytt. Det sto følgende:

Hvis du starter opp i arbeidsrettet aktivitet, eller vi får nye opplysninger som viser at du fortsatt har rett til sykepengen, vil du også få utbetalt for den perioden sykepengene var stanset. Dersom du ikke oppfyller kravene, vil du få et vedtak om endelig stans av sykepengen.

Som vi beskrev i underveisrapporten var det mange mottakere av brevet som først kontaktet NAV. Det kunne være et kontaktsenter (som er spredt over hele landet), mottakssenteret på det relevante NAV-kontoret eller den NAV-ansatte i forvaltningsenheten (som står som avsender av brevet). Det var også ganske vanlig at den sykmeldte kontaktet den SYFO-veilederen som fulgte dem opp.

Erfaringen var at de aller fleste som hadde fått sykepengene stoppet ved uke 8, fikk tilbakebetalt sykepengene. Det kunne være fordi de innen uke 12 fikk unntak fra aktivitetskravet fordi arbeidsgiver og/eller sykmelder hadde kommet med ytterligere dokumentasjon og/eller fordi den sykmeldte hadde kommet tilbake i aktivitet. Den sykmeldte kan være i full jobb, gradert sykmelding og/eller arbeidsrettede tiltak gjennom NAV.

3.3.7 Brev om endelig stans ved uke 12 av sykefraværet

For de få sakene som ender i en endelig stans av sykepengene er det ikke laget et eget standardbrev. NAV forvaltning benytter et generelt oppsett for avslag på sykepengen som fylles ut i det enkelte tilfelle. NAV legger vekt på at brevet skal ha en individuell begrunnelse for vedtaket.

I saksbehandlingsverktøyet *Infotrygd* står det følgende føringer på brevet som sendes ut: "Bruk den aktuelle lovhjemmel og hent lovtekst fra rettskildene der det er nødvendig. Skriv den konkrete begrunnelse om hva det er lagt vekt på i avgjørelsen. Se faktiske forhold opp mot lovens krav.". Brevet om endelig stans av sykepengen er et enkeltvedtak som kan påklages.

4 Innføring av Hedmarksmodellen

Hedmarksmodellen ble innført for å styrke NAVs rolle i oppfølgingsarbeidet overfor sykmeldte. En viktig begrunnelse var å påvirke ansatte i NAV, fastlegene, arbeidsgiverne og de sykmeldte til å endre praksis. Gjennom en innstramming av aktivitetskravet forventet man å begrense sykefraværet og få flere sykmeldte tidligere ut i arbeid eller arbeidsrettet aktivitet (Kinn, Lima og Kristoffersen, 2014). Nedenfor beskriver vi nærmere modellen, implementering og forankringen av forsøket hos relevante aktører i og utenfor NAV.

4.1 Nærmere om Hedmarksmodellen

Hedmarksmodellen, som ble innført i de tre fylkene, besto av følgende konkrete tiltak:

- Kravet om aktivitet ved alle sykefravær lengre enn 8 uker skulle drøftes i ukentlige saksdrøftingsverksteder ved de lokale NAV-kontorene. I verkstedene fikk NAVs veileder faglig støtte fra rådgivende lege og kompetanseveileder (møteleder) fra NAV fylke.
- I hver sak ble det fattet vedtak om a) aktivitetskravet er oppfylt, b) aktivitetskravet ikke er oppfylt, men det kan gis unntak, eller c) aktivitetskravet ikke er oppfylt og det ikke kan gis unntak.
- Hvis aktivitetskravet ikke ble oppfylt og det ikke kunne gis unntak (Alt. c) skulle utbetaling av sykepenges stanses midlertidig. Endelig stans skulle eventuelt gjøres i uke 12.
- Hvis den sykmeldte fikk midlertidig stans ble det sendt ut et standardbrev (vedlegg 5) som informerte om at sykepengeutbetalingen var stanset. Det ble også gitt informasjon om at vedkommende kunne få etterbetalt sykepengene innen tolv uker hvis vedkommende var tilbake på jobb eller fikk unntak fra aktivitetsplikten. Brevet inneholdt også en oppfordring om å ta kontakt med arbeidsgiver.
- I modellen ble det også stilt tydeligere krav til arbeidsgiver, arbeidstaker og lege/sykmelder.
- Før modellen skulle implementeres, skulle det gis utførlig informasjon om forsøkets hensikt og gjennomføring til alle berørte parter: arbeidstakere, arbeidsgivere, sykmeldere og andre leger, både direkte i brev og samlinger, samt i media.

Arbeids- og velferdsdirektoratet utviklet en felles tiltakspakke med utgangspunkt i materialet og erfaringene fra Hedmark. Det er denne tiltakspakken som var direktoratets føringer på forsøket.

Saksdrøftingsverkstedene²²

Saksdrøftingsverkstedet skulle i forsøket være en arena for å drøfte de sykefraværssakene hvor personer er 100 prosent sykmeldt utover 8 uker. I tiltakspakken som ble utviklet av direktoratet heter det at ”verkstedet gjennomføres ved at 3 ressurspersoner fra fylket besøker eller har videomøte med alle NAV-kontor en gang per uke slik at veiledere ved kontorene har mulighet til å drøfte og få hjelp i vurdering av saker.” Formålet med verkstedet er å

- Bidra til at flere brukere kommer ut i arbeid og aktivitet
- Gi trening og støtte til vurdering av aktivitetskravet i enkeltsaker
- Gi et tydelig felles fokus på aktivitetskravet
- Gi økt kunnskap og forståelse av sykmelders funksjonsvurdering i enkelt-saker
- Sikre felles praksis på tvers av veiledere, kontorer og forsøksfylker
- Gi trygghet og støtte i beslutninger hos veiledere

Ifølge føringene skal sakene forberedes av den enkelte veileder: ”Veileder skal være godt kjent med fakta i saken og ha gjort en egen vurdering av utfall på forhånd.” Som drøftet senere har likevel NAV Rogaland valgt en løsning der veilederne ikke gjør noen vurdering av sykmeldingen før de møter til verkstedet.

Verkstedene skal gjennomføres enten som fysiske møter på NAV-kontor eller som videomøte. Sistnevnte ble blant annet brukt mindre NAV-kontorene i Buskerud. Enkelte av verkstedene ble imidlertid gjennomført som telefonmøter.

Ifølge føringene skal NAV-kontoret – ved oppstart av et verksted – melde fra om hvor mange saker som skal vurderes. Veileder presenterer sin sak med følgende innhold: kjønn, alder, yrke/arbeidsgiver, diagnose, melding fra lege, opplysninger fra oppfølgingsplan, og sin egen vurdering. Verkstedene kan bestå av både fellesdrøftinger og én-til-én-veiledning der det er behov for det.

For å oppnå mest mulig læring og felles praksis skal det være stort oppmøte fra veilederne som jobber med sykefraværsoppfølging ved NAV-kontorene. Deltakelse på saksdrøftingsverksted er derfor obligatorisk.

I verkstedet skal følgende roller være representert

- SYFO-veiledere og fagansvarlig ved NAV-kontorene
- Rådgivende lege og psykolog
- Kompetanseveiledere fra fylkene (Møteleder av verkstedet)

Vedlegget ”Veiledning til sakdrøftingsverksted” fra sentral prosjektledelse i direktoratet beskriver de ulike aktørenes roller på følgende måte:

SYFO-veileder

- Forberede og presentere konkrete saker
- Føre saksnotat i saksbehandlerverktoyene
- Melde behov for kompetansepåfyll og opplæring
- Spre erfaringer tilbake i eget kontor dersom ikke alle medarbeidere på området har anledning til å delta i verkstedet

²² Føringene er fra Tiltakspakken og vedlegget ”Veiledning til sakdrøftingsverksted”.

Rådgivende lege, psykolog og andre med spesialkompetanse

Rådgivende lege skal ha fokus på muligheter for deltakelse i arbeid på tross av sykdom, og bidra med kunnskap til medarbeidere når det gjelder:

- Vurdere medisinsk dokumentasjon – unntak 8 uker
- Hvordan funksjonsevne påvirkes av den medisinske tilstanden
- Hvordan kommunisere med sykmelder for å få nødvendig dokumentasjon
- Bistå i samarbeid med legene generelt og i enkeltsaker spesielt
- Delta på verksteder og andre kompetansehevende tiltak
- Bistå veiledere i konkrete brukersaker
- Bidra med sin spesialkompetanse
- Være rådgivere på eget felt

Kompetanseveileders rolle

- Drift av verkstedet (gjøre avtaler med NAV-leder om lokaler, være møteledere, styre verksteddagen osv.)
- Ivareta fokus på målet med satsingen; arbeid først, muligheter for deltakelse i arbeid og funksjonsevne til tross for helsemessige begrensninger
- Påse at saksdrøfting skjer og at det skapes dialog og læring og at det arbeides effektivt i verkstedene
- Sørge for at kompetansebygging blir ivaretatt og avklare bestilling av opplæring med NAV-kontoret
- Faglige avklaringer skal tas i verkstedet. Oppstår uenighet som ikke kan løses i verkstedet, tar kompetanseveilederen med problemstillingen tilbake i avdelingen. Der drøftes den bredere før forslag til løsning tas med tilbake i neste verksted.
- Utarbeide oversikt over antall saker, type saker osv. som drøftes og avsluttes i verkstedene (produksjonsstyring)

Sentral prosjektledelse i direktoratet har også laget retningslinjer for saksbehandlingen. Det er som følger:

- I de tilfeller bruker har en funksjonsevne som kan utnyttes til arbeid - på tross av sykdom, sendes vedtak om midlertidig stans. Vi etterspør ikke tilleggskompetansedokumentasjon, legen plikter uoppfordret å sende begrunnelse til NAV ved 100% sykmelding ut over 8 uker.
- I saker der det er signaler om at det mest sannsynlig foreligger 100% nedsatt arbeidsevne, f.eks. ved alvorlige diagnoser – innhentes flere opplysninger før det tas beslutning (gjelder mindre enn 10 % av alle saker).
- I saker hvor det er framgår av dokumentasjon at deltakelse i arbeid/aktivitet ikke er mulig pga sykdom eller forhold på arbeidsplassen, registreres unntak.
- Hvis bruker blir friskmeldt, helt eller delvis, innen 12 uker fortsetter sykepengene å løpe. Da registreres unntak.
- Før det eventuelt besluttet endelig opphør av sykepengene, skal den sykmeldte kontaktes på telefon for å avklare status i saken.

Fylkesleddet har hovedansvar for saksdrøftingsverkstedene og avklaringer av prinsipiell art. De har også ansvar for rutiner og saksflyt og skal gi tilbakemeldinger direkte til relevante ledere ved behov.

Midlertidig stans av sykepenges ved uke 8 hvis den sykmeldte ikke fikk unntak fra aktivitetsplikten

Hvis SYFO-veileder – etter at sykmeldingen ble drøftet i saksdrøftingsverkstedet – finner at dokumentasjonen ikke kan gi unntak fra aktivitetsplikten, ble sykepengeutbetalingen stoppet midlertidig. Dette ble effektivisert ved at veileder ikke merket av et unntak fra aktivitetskravet i ARENA (NAV saksbehandlingssystem). Saken gikk da videre til NAV forvaltning, som la inn en stans av sykepenge.

Standardbrevet til sykmeldte om vedtak om midlertidig stans av sykepenge

I forbindelse med planlegging av forsøket i de tre nye fylkene utviklet direktoratet et nytt standardbrev til alle sykmeldte som fikk midlertidig stans i sykepengeutbetalingen. Siden også resten av NAV skulle innskjerpe aktivitetskravet ved uke 8 av sykefraværet, ble det vinteren 2015 besluttet at det nye standardbrevet skulle brukes av alle landets fylker. Brevet forelå i mai 2015 (se vedlegg 5). Det ble besluttet at brevet skulle sendes fra NAV Forvaltning både i forsøksfylkene og i landet forøvrig (bortsett fra Hedmark²³).

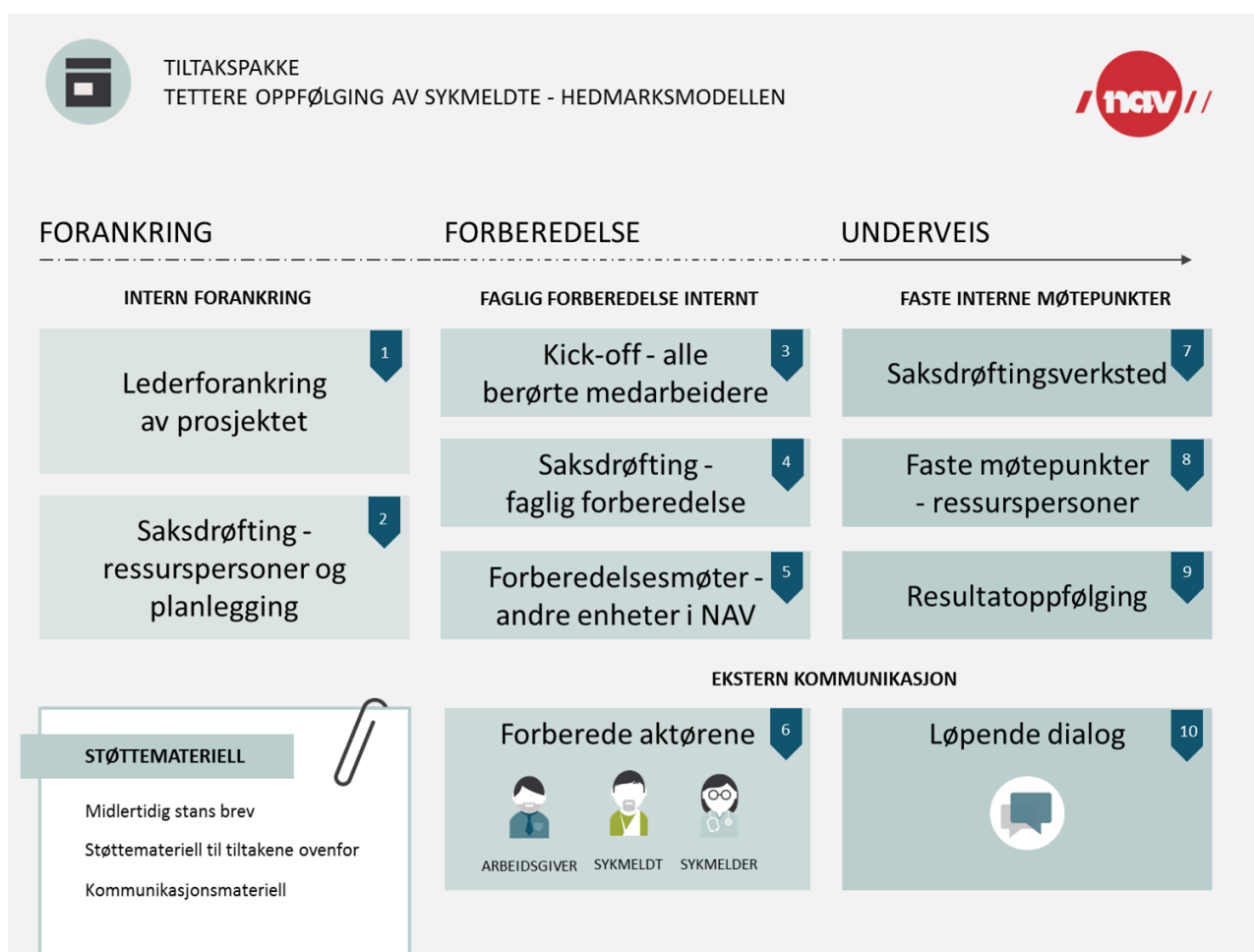
4.2 Implementering av Hedmarksmodellen i de tre forsøksfylkene

Etter at beslutningen om at direktoratet skulle iverksette et forsøk med Hedmarksmodellen i tre fylker utviklet direktoratet rammer for forsøket og sendte ut en invitasjon til alle NAV fylker om å søke om deltakelse i forsøket. Syv fylker søkte innen fristen. Det ble så fattet et vedtak om at Rogaland, Aust-Agder og Buskerud skulle være forsøksfylker.

Parallelt med arbeidet med å etablere forsøket utviklet prosjektledelsen tiltakspakken som skulle benyttes som støttemateriell for forsøksfylkene når de skulle implementere og gjennomføre modellen. Pakken består av tiltak innenfor 10 områder, fra forankring av prosjektet internt i det enkelte fylke, bruk av saksdrøftingsverksted, til resultatoppfølging (se Figur 4.1).

²³ I Hedmark var det i 2016 fortsatt den enkelte SYFO-veileder som sendte ut brevet.

Figur 4.1 Tiltakspakken som AVDir utviklet i forsøket



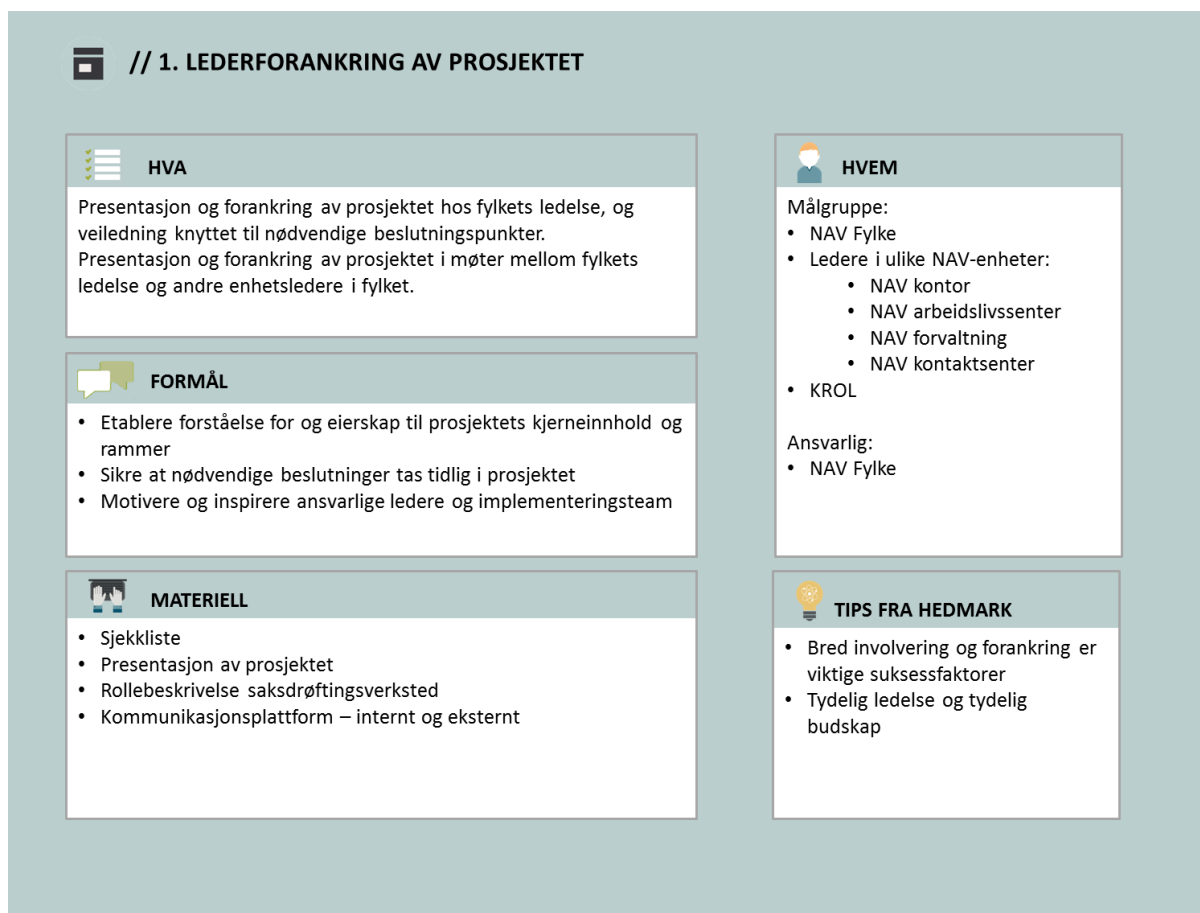
Kilde: Tiltakspakken

For hvert av de 10 områdene utviklet prosjektledelsen i direktoratet støtte-materiell i form av presentasjoner, sjekklister, rutinebeskrivelser mv. De kunne i stor grad basere seg på erfaringene fra Hedmark. Figur 4.2 oppsummerer føringene når det gjelder lederforankring. Tilsvarende oversikter og relevant støttmateriell ble laget for de resterende ni områdene i tiltakspakken.

Prosjektets tiltakspakke gir overordnede føringer/innspill til forsøksfylkene på hvordan de skulle implementere og gjennomføre Hedmarksmodellen. Prosjektledelsen la imidlertid vekt på at forsøksfylkene hadde frihet til å iverksette modellen på sin måte – så lenge de oppfylte hovedintensjonen i Hedmarksmodellen (bruk av saksdøftingsverksted etter føringene fra Hedmark og standardbrevet).

De tre fylkene har implementert forsøkene på noe ulike måter. Det gjelder blant annet bruk av begreper (for eksempel bruker Rogaland begrepet *aktivitets- verksted* istedenfor *saksdøftingsverksted*, mens Aust-Agder bruker *ressursveileder* istedenfor *kompetanseveileder*). Dessuten har samhandlingen internt i NAV og med eksterne aktører vært litt ulikt vektlagt i de tre fylkene.

Figur 4.2 Tiltakspakken – 1. Lederforankring



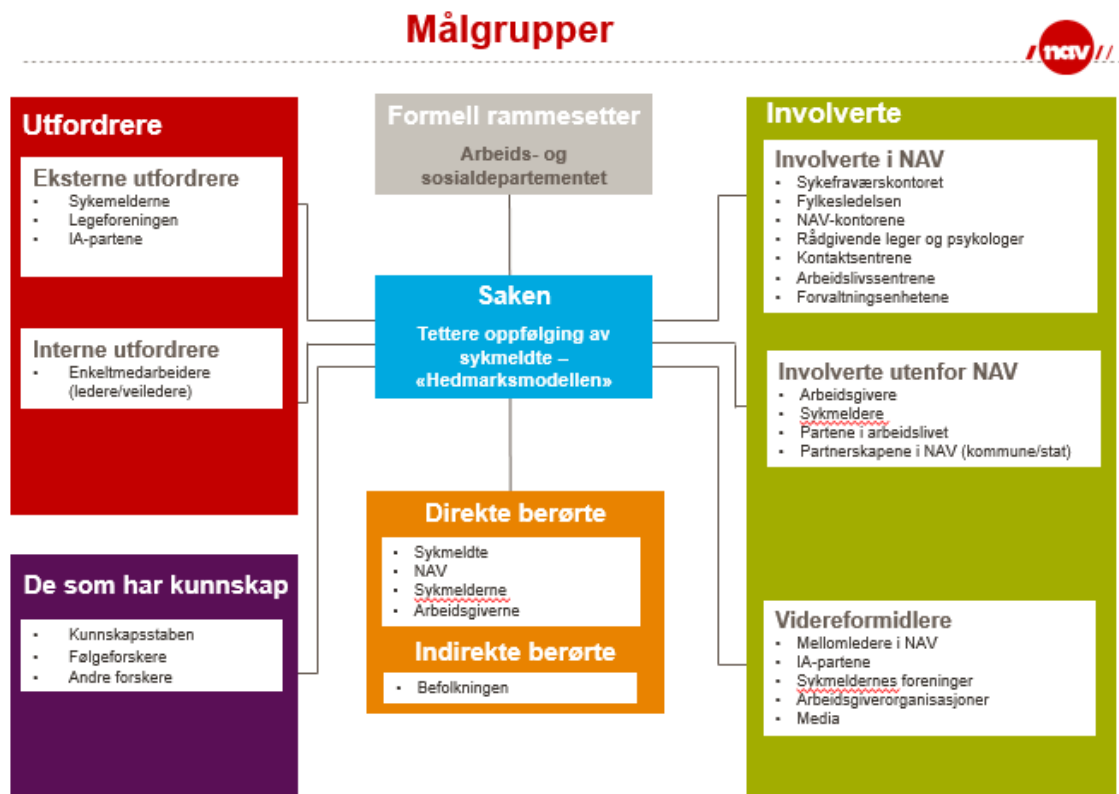
Kilde: Tiltakspakken

Som beskrevet tidligere ble hele tiltakspakken gjort tilgjengelig for alle ansatte i NAV i april 2015. Det betyr at en rekke andre fylker har hentet inspirasjon fra arbeidet som er gjort i forsøket.

4.3 Forankring av Hedmarksmodellen i forsøket

I forberedelsen av forsøket gjennomførte prosjektledelsen i direktoratet en målgruppeanalyse av hvilke aktører som legger føringer og/eller påvirkes av Hedmarksmodellen (se Figur 4.3). Knyttet til hver enkelt aktør ble det laget materiell som skulle støtte forsøksfylkene under implementering av modellen. Noe var utviklet av NAV Hedmark, mens annet ble utviklet av prosjektledelsen i direktoratet. I tillegg ble det laget kommunikasjonsmateriell rettet mot de samme målgruppene. Alt materiell som ble utarbeidet i forbindelse med forsøket er gjort tilgjengelig på *Navet*.

Figur 4.3 Aktører som legger føringer eller påvirkes av Hedmarksmodellen



Kilde: Arbeids- og velferdsdirektoratet

Nedenfor går vi nærmere inn på hvordan prosjektledelsen i direktoratet forankret forsøket i de tre fylkene. I tillegg ser vi på hvordan fylkene har forankret forsøket hos egen ledelse, kompetanseveilederne, rådgivende leger/psykologer, kontorledere, SYFO-veiledere, IA-rådgiverne, sykmeldere/leger, arbeidsgivere og arbeidstaker/sykmeldte.

4.3.1 Sentral prosjektledelses forankring hos forsøksfylkene

Fordi prosjektet sentralt hadde som oppgave å gi implementeringsstøtte har det vært betydelig dialog mellom prosjektledelsen i direktoratet og forsøksfylkene underveis. Etter at fylkene ble valgt hadde prosjektledelsen i direktoratet og prosjektledelsen i de tre forsøksfylkene regelmessige møter for å avklare konkrete aspekter ved forsøket (kjernegruppemøter). I møtene har de drøftet rammebetingelser for forsøket og utfordringer som fylkene har støtt på i forbindelse med implementeringen av Hedmarksmodellen. I perioder har de hatt møter så ofte som annenhver uke. Fra våren 2016 har antall møter blitt redusert en del.

Det var i tillegg i 2015 relativt omfattende kontakt mellom prosjektledelse i direktoratet og det enkelte fylket, både ved fysiske besøk hos fylkene og kontakt via e-post/telefon. Etter at forsøket startet opp ble behovet for kontakt redusert.

I oppstartperioden ble det arrangert to samlinger med bred deltakelse fra Arbeids- og velferdsdirektoratet, NAV Hedmark og de tre forsøksfylkene (Kick-off i april og oppstartsamling i august 2015). I tillegg ble Probas underveisrapport presentert på en samling i mars 2016 der forsøksfylkene var representert – i tillegg til en del NAV-ansatte fra resten av landet.

4.3.2 Forankring av forsøket hos fylkesledelsen

Alle fylkene opprettet interne styrings- og prosjektgrupper med representanter fra NAV fylke, NAV arbeidslivssenter, NAV forvaltning og NAV-kontor. Disse gruppene har koordinert og styrt implementeringen i det enkelte fylke.

Rogaland og Buskerud valgte å ha én prosjektleder hver som koordinerte implementering og gjennomføringen av forsøket. Vedkommende hadde det operative ansvar for forsøket. Aust-Agder valgte å dele prosjektlederansvaret på to personer. Den ene hadde betydelig erfaring med å implementere endringer i NAV, mens den andre hadde betydelig kunnskap om sykefraværsoppfølging.

Hovedinntrykket er at alle de tre fylkene lyktes med å etablert forsøket på en god måte internt i NAV, men det var også krevende. Under planleggingen av forsøket ble arbeidsbelastning ekstra stor i de to fylkene med én prosjektleder. Prosjektleder hadde ansvar for mye av koordinering internt i fylkene og var svært viktig for å sikre fremdriften. I tillegg ble det gitt informasjon om forsøket på ledersamlinger i fylket, sendt ut e-post med informasjon om forsøket, og avholdt samlinger for SYFO-veilederne der lokal prosjektledelse gjennomgikk Hedmarksmodellen.

De tre forsøksfylkene brukte betydelige ressurser på å forankre og informere om forsøket til relevante aktører både internt i NAV og eksternt. Ledelsen i de tre fylkene ga alle uttrykk for at de har hatt stor nytte av det materiellet som ble utviklet av NAV Hedmark og sentral prosjektledelse i direktoratet. Noen ganger har fylkene brukt materiellet slik det foreligger på *Navet*, mens de andre ganger har gjort lokale tilpassinger.

Utover i 2016 ble forsøket jevnlig diskutert i lokale styring-/prosjektgrupper og NAV fylkenes ledermøter. Noen avklaringer ble gjort, men forsøket har i all hovedsak blitt videreført innenfor de rammene som ble lagt ved oppstart. Modellens ”nyhetsverdi” ble imidlertid betraktelig mindre enn hva fylkene hadde forventet. De var forberedt på mer medieoppmerksomhet enn hva som ble resultatet.

Våren 2016 evaluerte alle de tre fylkene erfaringene og vurderte om og eventuelt hvordan modellen skulle videreføres etter at forsøket ble avsluttet 1. september. Alle de tre fylkene har valgt å videreføre saksdrøftingsverkstedet ut 2016, men det er gjort visse justeringer knyttet til gjennomføringen (se 8.4). Det er ikke tatt stilling til en eventuell videreføring i 2017.

4.3.3 Forankring hos kompetanse-/møteveilederne

De lokale prosjektlederne rekrutterte kompetanseveilederne – dvs de som leder saksdrøftingsverkstedene – blant erfarne ansatte på NAV-kontorer, NAV fylke og arbeidslivssentre. I Rogaland og Aust-Agder ble veilederne valgt fordi

ledelsen anså at de ville fungere godt til å lede verksteder og bygge opp kompetansen på sykefraværsoppfølging lokalt, mens Buskerud hadde intern utlysning. De fleste kompetanse-/møteveilederne hadde betydelig kunnskap og erfaring med SYFO-arbeid. Mange hadde også god kunnskap i veiledning og gruppedynamikk.

Ingen av kompetanseveilederne hadde ansvar for verkstedene på full tid. Møtelederansvaret ble utført som en deltidsoppgave for NAV fylke (fra 10 til 50 prosent stilling). Resten av tiden brukte de i sin ordinære jobb i NAV.

Noen av kompetanseveilederne ble rekruttert vinteren 2015, mens andre først ble rekruttert sommeren 2015. En del var med på den første forsøkssamlingen i april 2015, mens andre var med på samlingen i august 2015. Enkelte av veilederne var også på studiebesøk i Hedmark. I tillegg hadde representanter fra NAV Hedmark og prosjektledelsen i direktoratet besøkt forsøksfylkene. I denne samhandlingen deltok også kompetanseveilederne.

Til tross for at det ble lagt ned betydelige ressurser i å forankre forsøket og saksdrøftingsverkstedet hos kompetanseveilederne har vi likevel et inntrykk av at forankringen ved oppstart varierte noe – både mellom fylkene og mellom kompetanseveilederne. Noe av forklaringen kan være at enkelte kompetanseveiledere ble rekruttert få uker før oppstart av forsøket. De hadde dermed ikke fått like god kunnskap og forståelse av forsøket som de som ble rekruttert vinteren 2015.

Noen kompetanseveiledere har fortalt om verksteder der SYFO-veiledere var negative/kritiske til Hedmarksmodellen. Siden møteleder formelt ikke er i en del av linja kan det være vanskelig å gripe fatt i holdninger/adferd hos enkeltansatte. Dette var en utfordring i enkelte av verkstedene.

Det er imidlertid viktig å minne om at våre fylkesbesøk høsten 2015 ble gjennomført i en tidlig fase av forsøket. Noen av de utfordringene vi ble fortalt om hadde man også allerede grepet fatt i eller det var planlagt tiltak, av lokal prosjektledelse og/eller rådgivende lege. Allerede i oktober 2015 ble det rapportert om forbedringer i de verkstedene som hadde fungert dårligst.

Utover i 2016 fungerte verkstedene – etter våre informanters vurdering – stadig bedre. Rollen til kompetanse-/møteveilederne ble mer enhetlig både innen det enkelte fylket og mellom fylkene. Samtidig ble det gjort lokale tilpasninger av verkstedene som igjen påvirket kompetanse-/møteveilederne rolle og tilnærming. De lokale tilpasningene skyldes situasjonen på det enkelte NAV-kontor: For eksempel at enkelte ansatte hadde vært kritiske til verkstedet og/eller at kontoret hadde konkrete ønsker om hvordan verkstedet skulle gjennomføres.

I hovedsak er ressursrammen som er satt av for kompetanseveilederne knyttet til å arrangere verkstedene (forarbeid, reise, gjennomføring og etterarbeid). Det var satt av lite tid til kompetanseutvikling og samhandling rundt forsøket. Dette uttrykte flere av kompetanseveilederne en bekymring om. Særlig når det var utfordringer på NAV-kontoret eller med enkeltmedarbeidere var det krevende at det ikke var satt av tid til oppfølging. I Rogaland hadde man imidlertid lagt opp til en møtestruktur mellom prosjektleder, rådgivende lege og kompetanseveileder

for å drøfte utfordringer knyttet til verkstedene. Også de andre fylkene har hatt liknende møter mellom lokal prosjektledelse og kompetanseveilederne underveis i forsøket.

Selv om det var en del kontakt mellom lokal prosjektledelse og kompetanseveilederne sitter vi med et inntrykk av at kompetanseveilederne i noen tilfeller ble overlatt noe til seg selv. Også i våre intervjuer høsten 2016 ble det dokumentert ulik praksis og tilnærming også innen samme fylke. For eksempel om kompetanseveilederne i realiteten var frikjøpt²⁴ for å delta i forsøket eller ikke.

Kompetanseveileder rolle er svært sentral i modellen. De har fått et stort ansvar for gjennomføring av verkstedet og må håndtere krevende situasjoner som kan oppstå i kjølvannet av det nye regelverket for sykefraværsoppfølging. Vi sitter ved slutten av forsøket med et inntrykk av at kompetanseoppbygging og oppfølgingen av kompetanseveilederne kunne ha blitt vektlagt noe mer av lokal prosjektledelse. Det er imidlertid noe variasjon i dette mellom fylkene.

4.3.4 Forankring hos rådgivende leger og psykologer

I alle de tre forsøksfylkene intervjuet vi høsten 2015 og høsten 2016 minst én rådgivende lege (KROL/ROL). I tillegg deltok vi under hvert besøk som observatører i minst ett saksdrøftingsverksted. I to av fylkene intervjuet vi også rådgivende psykolog.

Selv om hovedinntrykket fra intervjuene er at forsøket er godt forankret hos rådgivende leger, finner vi også noe ulik praksis mellom dem. I ett av verkstedene vi observerte høsten 2015 var det for eksempel rådgivende lege som hadde det siste ordet i de fleste sakene. I andre verksteder hadde rådgivende lege en mer tilbaketrukket posisjon, og lot saksbehandler få ansvaret for å avgjøre saken.

Det var også ulik praksis knyttet til om man skulle legge vekt på å identifisere sykmelder og arbeidsgiver. I noen verksteder var det anonymt, mens i andre var dette forhold som ble tillagt vekt. Denne variasjonen ble også bekreftet i spørreundersøkelsen med SYFO-veilederne.

I en oppstartfase er det ikke overraskende at vi finner noe variasjon i rådgivende leges rolle og tilnærming i verkstedet. En forklaring kan være ulik erfaring med håndtering av sykemeldinger. Andre grunner kan være hvordan kompetanseveileder fungerer som leder av verkstedet og hvordan SYFO-veilederne deltar i diskusjonen. Det er også enkelte SYFO-veiledere som deltar mer aktivt i drøftingene enn andre.

Under vårt besøk høsten 2016 var vårt hovedinntrykk at praktiseringen av saksdrøftingsverkstedet og rådgivende legers rolle hadde blitt mer enhetlig. Det har sammenheng med at fylkene hadde arbeidet aktivt for å få mer forutsigbare

²⁴ De fleste hadde gått ned i stillingsbrøk i sin opprinnelige jobb, men det var også eksempler på at kompetanseveilederne ikke fikk endringer i eksisterende arbeidsoppgaver. Det gjaldt spesielt enkelte kompetanseveilederne som kombinerte oppgaven med å jobbe på et NAV-kontor. Årsaken lå i ulik praktisering blant NAV-lederne.

rammer for verkstedene. I Buskerud og Aust-Agder hadde sjekklisten, som ble brukt i saksforberedelsen før verkstedet, blitt justert. I tillegg ble noe av praksisen strammet inn fra lokal prosjektledelse. Det var imidlertid høsten 2016 fortsatt visse forskjeller. Det ble til dels forklart med legenes og møteleders personlighet, samt dynamikken i det enkelte verksted.

I Rogaland, som vi beskriver nærmere i 5.2, varierer praktiseringen av verkstedene en del mer enn i de andre fylkene. Noe kan forklares med at det er det største fylket og dermed også har flest verksteder, men det kan også forklares med at lokal prosjektledelse har akseptert en større variasjon i praktiseringen. Ulike måter å gjennomføre verkstedet på har bidratt til at rådgivende lege har fått og tatt noe ulike roller. Vi sitter likevel med et inntrykk at rollen til legene i hovedsak har funnet en god form i alle tre fylker.

4.3.5 Forankring hos NAV-kontorlederne

I alle de tre forsøksfylkene har NAV-kontorlederne blitt informert om forsøket og Hedmarksmodellen på ledersamlinger/møter der alle NAV-lederne deltok. Det ble også sendt ut skriftlig informasjon fra lokal prosjektledelse. Vårt hovedinntrykk fra gjennomgangen av tilgjengelig dokumentasjon og intervjuer dokumenterer et omfattende forankringsarbeid i forsøksfylkene. Det kan likevel se ut til at forsøket i oppstarten hadde en noe svak forankring hos ledelsen på enkelte NAV-kontorer.

Også under våre intervjuer høsten 2016 fikk vi signaler om noe ulikt engasjement og holdninger til forsøket blant NAV-kontorlederne. I hovedsak har gjennomføringen av verkstedet fungert bra. Også på de kontorene med størst utfordringer i oppstartfasen har fylkene observert forbedringer, blant annet fordi prosjektledelsen/NAV fylke tok initiativ for å få til endringer utover høsten 2015. Det kunne for eksempel være ved å ha møter med kontorledelsen og ta eventuelle innvendinger/kritikk på alvor. De ga også kontorene et handlingsrom til å gjennomføre lokale tilpasninger. Sistnevnte gjaldt ikke minst i Rogaland.

Noe av forklaringen på utfordringene på enkelt kontorer kan være at forsøket ble styrt og fulgt opp av NAV-ansatte utenfor kontoret, det vil si prosjektledelsen i NAV fylke og kompetanseveilederne. Det at en del av kommunikasjonen har gått direkte fra lokal prosjektledelse til den enkelte SYFO-veileder kan ha ført til at forankringen og forståelsen hos kontorledelsen ble mindre enn den ellers kunne ha vært (sammenlignet med at mer av kommunikasjonen hadde fulgt linja).

Enkelte SYFO-veilederne ga uttrykk for at ledelsen på NAV-kontoret ikke støttet godt nok opp om gjennomføringen av saksdrøftingsverkstedet. I oppstartfasen kunne det dreie seg om at interne møter ble lagt til samme tidspunkt som verkstedet, eller at ledelsen ikke var tydelig på at deltakelsen på verkstedet var obligatorisk. I noen verksteder var det også et relativt stort frafall på de første møtene. Det var i tillegg enkelte SYFO-veiledere som uttrykte stor skepsis og/eller i praksis motarbeidet modellen.

Et annet aspekt som SYFO-veilederne tok opp høsten 2015 var at gjennomføringen av saksdrøftingsverksted og oppfølgingen av aktivitetskravet ved uke 8

medførte at SYFO-arbeidet ble mer ressurskrevende enn tidligere – i hvert fall på kort sikt. Selv om det var eksempler på kontorer som hadde fått tilført ekstra ressurser til SYFO-arbeid, var det vanligste at det ikke ble gjort noen strukturelle endringer på grunn av forsøket.

Ressurssituasjonen skapte en del frustrasjon blant SYFO-veilederne og førte nok til at gjennomføringen av forsøket den første tiden ble noe mer krevende på enkelte kontorer enn det ellers kunne ha blitt. Mange NAV-kontorer opplever å ha knappe ressurser, og dermed lite handlingsrom for omprioriteringer. Sykefravær og vakante stillinger blant de SYFO-ansatte kan også gi ekstra utfordringer når nye arbeidsprosesser skal implementeres.

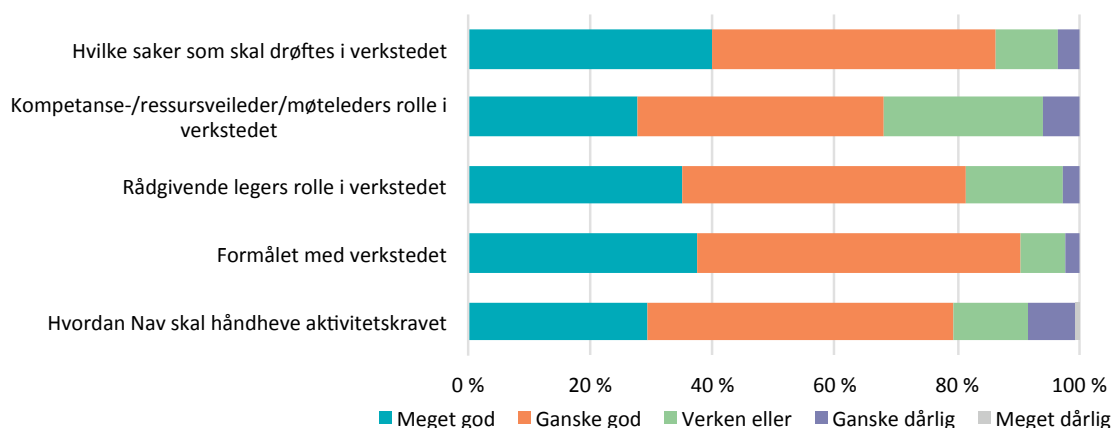
En del av tilfellene vi ble fortalt om høsten 2015 tok lokal prosjektledelse fatt i underveis i forsøksperioden. Hovedinntrykket fra intervjuene høsten 2016 er at det har vært en stor entusiasme knyttet til forsøket blant ledelsen på NAV-kontorene. Mange av våre informanter mente at den økte innsatsen som legges ned tidlig i forløpet av sykefraværet vil gi avkastning og redusert ressursbehov på sikt.

Alle de tre fylkene har valgt å videreføre saksdrøftingsverkstedet etter at forsøket ble formelt avsluttet 1. september 2016. Fylkene har imidlertid gjort visse grep for å redusere ressursbruken (se 8.3). Det at fylkene har opprettholdt verkstedene høsten 2016 er også en klart indikasjon på at forsøket blir vurdert som vellykket av NAVs kontorledere.

4.3.6 Forankring hos SYFO-veilederne

I spørreundersøkelsen høsten 2015 ba vi SYFO-veilederne tenke tilbake på ukene før saksdrøftingsverkstedet ble innført den 1. september 2015. De skulle vurdere hvor god informasjon/opplæring de fikk om utvalgte aspekter ved saksdrøftingsverkstedet.

Figur 4.4 *Hvor god informasjon/opplæring fikk veileder i forkant av at Hedmarksmodellen ble innført?*



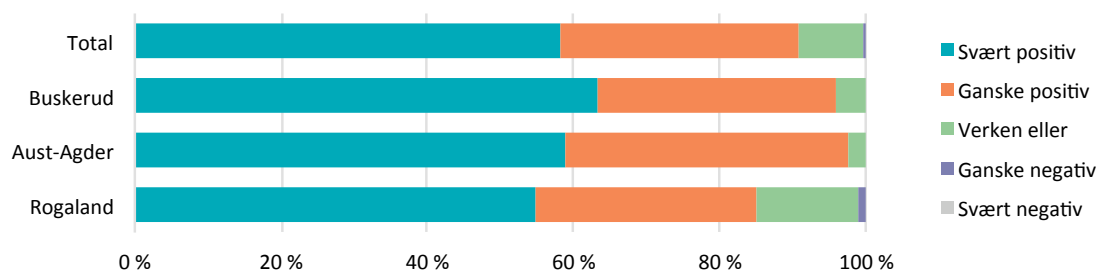
Kilde: SYFO-veilederundersøkelsen 2015

Figur 4.4 viser hvordan SYFO-veilederne oppfatter kvaliteten på informasjonen/opplæringen. For alle aspektene vi spurte om var det klart flest

som svarte at den var *meget* eller *ganske god*. Nesten ingen svarte at informasjonen/opplæringen var dårlig.

Vi spurte også SYFO-veilederne om hvor positive/negative de var til at NAV i 2015 skulle prioritere håndhevingen av aktivitetskravet ved uke 8, det vil si en innskjerping sammenlignet med hva som hadde vært vanlig på mange NAV-kontorer.

Figur 4.5 *Hvor positive/negative var SYFO-veilederne til at NAV skulle prioritere håndhevingen av aktivitetskravet?*



Kilde: SYFO-veilederundersøkelsen 2015

Figur 4.5 viser SYFO-veilederne holdninger til innskjerpingen høsten 2015. Rundt 90 prosent av respondentene var svært eller ganske positive til håndhevingen av aktivitetskravet, og så å si ingen var negative. De trakk blant annet frem følgende grunner for å prioritere håndhevingen av aktivitetskravet:

For å få en lik forståelse for hvordan vi vurderer kravet om aktivitet ved 8 ukers sykmelding.

For å få mer informasjon fra både arbeidsgiver og lege.

Hjelper NAV å få tidlig innblikk i sakene slik at en kan komme tidligere inn med aktuelle tiltak.

Det bedrer rettssikkerheten å varsle den sykmeldte om at saken er ugrei. Praksis pusher arbeidsgivere/behandlere til å tenke nøyere gjennom tilretteleggingsmuligheter og restarbeidsevne.

Når vi går gjennom alle 8-ukers aktivitetskrav, vil vi avdekke eventuelle mangler vedrørende dokumentasjon fra lege og arbeidsgiver. Dette vil resultere i at kvaliteten på sykefraværsoppfølgingen blir bedre i alle ledd og som igjen vil resultere i at ansatte kommer fortere tilbake til jobb. Skal veileder SYFO gjør en god og effektiv jobb, ja da trenger vi informasjon fra lege og arbeidsgiver.

Viktig med fokus på å få sykmeldte tilbake til arbeid da man av erfaring vet at dess lenger man er borte, dess vanskeligere kan det være å komme seg tilbake på arbeid igjen. Det er da viktig med dialogen mellom arbeidsgiver og arbeidstaker for å få kartlagt hvilke muligheter som finnes så raskt som mulig. I tillegg er det også viktig at sykmelder har fokus på hvilke arbeidsoppgaver pasienten har i vurderingen av sykmeldingsgrad, og strengere vurderinger ved åtte ukers tidspunkt vil gi økt fokus på helsetilstand i forhold til funksjon og arbeidsoppgaver og muligheter.

Har klokkeetro på viktigheten av å komme inn tidlig med oppfølging av sykmeldt. Både at NAV agerer tidlig, men ikke minst at arbeidsgiver og den sykmeldte på et tidlig tidspunkt går i dialog angående muligheter for å legge til rette for jobb til tross for helseutfordringer. Har også klokkeetro på det å ansvarliggjøre den sykmeldte slik at han/hun får eierskap til sin sak. På denne måten kan vi få færre med langtidsfravær og at færre sykmeldte som må søke videre bistand fra NAV etter sykepengeperioden.

Få ned antall AAP-søknader, få flere i gradert sykmelding raskere.

Opplevde frustrasjon over å få saker til dialogmøte 2 der jeg ofte så at sykmeldte godt kunne vært i aktivitet på et tidligere tidspunkt, og at mangel på aktivitet hadde bidratt negativt til brukers muligheter for å komme tilbake i arbeid.

De få SYFO-veilederne som reagerte negativt på NAVs innskjerping av aktivitetskravet ved uke 8, ble bedt om å oppgi årsaken til dette. Ingen av dem skrev imidlertid noen begrunnelse for hvorfor de var negative.

Intervjuene med SYFO-veiledere høsten 2015 tyder på at mange opplevde at det var positivt at det ble satset på å heve kompetansen innenfor sykefraværsoppfølgingen. En kompetanseveileder forteller om at mange SYFO-veiledere tidligere har følt at de ikke har gjort jobben sin:

Det er stor motivasjon blant veilederne til å legge inn ekstra tid fordi mange tror at dette påvirker dialogmøte 2. Det er bedre å bruke tid på å legge et løp enn å løpe etter. Jeg føler at tiden nå brukes på morsommere oppgaver, og at dette er mer motiverende for alle. Hos oss er tilbakemeldingen at SYFO-veilederne er motiverte. Mange har erfaringer med å ikke gjøre jobben sin. Vi har ikke prioritert og sett på dette som en nødvendig oppgave.

Et annet sentralt aspekt som flere av veilederne og kompetanseveilederne var opptatt av, er at forsøket har bidratt til å løfte et arbeidsfelt som tidligere ikke har vært prioritert høyt nok av NAV.

4.3.7 Forankring hos IA-rådgiverne

En erfaring fra Hedmark var at modellen var relativt svakt forankret på Arbeidslivssenteret – ikke minst under oppstarten. NAV Hedmarks anbefaling var derfor å forankre forsøket bedre hos senteret i de tre fylkene. Som en konsekvens av dette hadde også flere av forsøksfylkene en diskusjon rundt IA-rådgivernes rolle, blant annet om de skulle delta på saksdrøftingsverkstedene.

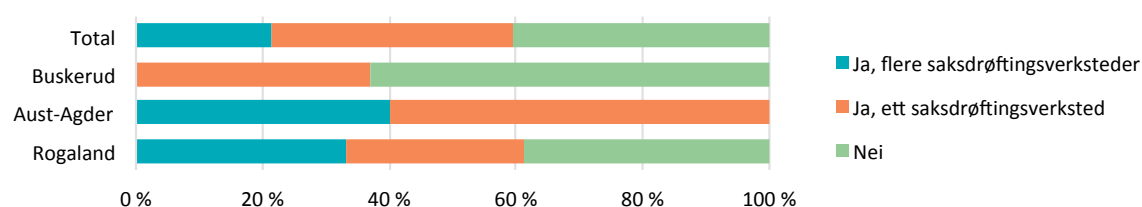
Forsøksfylkene har – med utgangspunkt i materialet som er utviklet av prosjektet sentralt – lagt vekt på å informere IA-rådgiverne på Arbeidslivssentrene om Hedmarksmodellen. Alle IA-rådgiverne som svarte på spørreundersøkelsen hadde deltatt på minst ett møte i forkant av at forsøket ble igangsatt 1. september 2015. Alle oppga at de fikk tilstrekkelig informasjon til å forstå hva forsøket og modellen gikk ut på. Ingen ønsket mer informasjon. Alle svarte at de fikk god nok informasjon om selve saksdrøftingsverkstedet. Kun én IA-rådgiver ønsket mer informasjon om NAVs håndheving av aktivitetskravet ved 8 uker.

NAV Aust-Agder vurderte våren 2015 å trekke IA-rådgiverne inn i saksdrøftingsverkstedet. De skyldes at de fleste av kontorene i Aust-Agder fordeler SYFO-sakene ut fra arbeidsstedet til den sykmeldte og ikke ut fra fødselsnummer og bostedskommune. Det betyr at virksomhetene forholder seg til en fast veileder ved NAV-kontoret i den kommunen virksomheten er lokalisert. I tilfeller der den sykmeldte jobber i en virksomhet utenfor bostedskommunen, er det dermed veileder ved virksomhetskontoret som har ansvaret for forberedelse, innkalling og gjennomføring av dialogmøte 2. Aust-Agder (og til dels Buskerud) skiller seg på dette området fra de fleste andre fylkene, der sykmeldtes bostedskommune og fødselsdato som regel avgjør hvilken veileder som skal følge opp. SYFO-veileder og IA-rådgiver har av den grunn også et tettere samarbeid i Aust-Agder enn hva som er vanlig i andre fylker.

Selv om ingen av de tre forsøksfylkene valgte å inkludere IA-rådgiverne i saksdrøftingsverkstedet la de vekt på å forankre forsøket hos dem. Ett av tiltakene var å rekruttere noen av kompetanseveilederne blant IA-rådgiverne. Et annet var å la IA-rådgiverne delta i saksdrøftingsverksted som observatør (det vil si at de ikke deltok i diskusjonen). Formålet var å gi rådgiverne kunnskap om hva som skjer i verkstedet, som de igjen kan bringes videre til arbeidsgiverne.

Figur 4.6 viser hvor mange IA-rådgivere som oppga at de har deltatt på minst ett saksdrøftingsverksted. Rundt 40 prosent av rådgiverne hadde ikke deltatt på noen verksteder innen høsten 2016. I Aust-Agder hadde alle som svarte deltatt på minst ett verksted, mens andelen er lavest i Buskerud. Alle som hadde deltatt på saksdrøftingsverksteder syntes deltakelsen var nyttig.

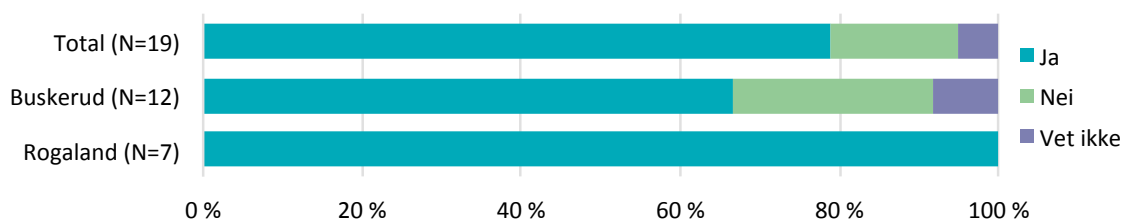
Figur 4.6 Har du deltatt på minst ett saksdrøftingsverksted?



Kilde: IA-rådgiverundersøkelsen 2016

Vi spurte de 19 IA-rådgiverne som ennå ikke hadde deltatt i et saksdrøftingsverksted om det kunne vært nyttig for dem å delta som observatør. Figur 4.7 viser at rundt 80 prosent av dem synes det kunne vært nyttig.

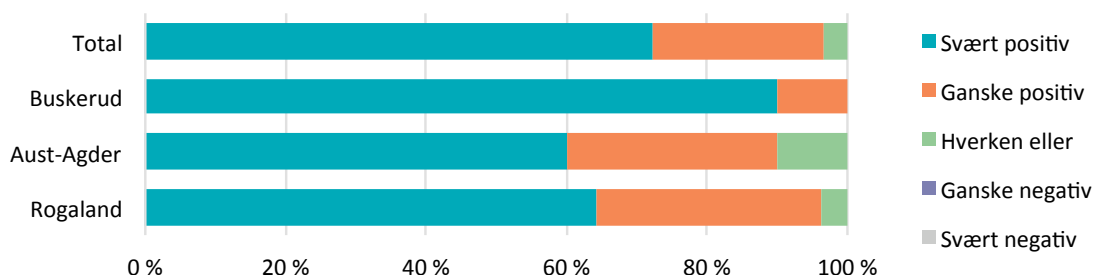
Figur 4.7 Kunne det vært nyttig for deg å delta som observatør på et saksdrøftingsverksted?



Kilde: IA-rådgiverundersøkelsen 2016

Vi spurte også IA-rådgiverne om hvor positive eller negative de var til at NAV i 2015 skulle prioritere håndhevingen av aktivitetskravet ved uke 8, det vil si en innskjerping sammenliknet med det som har vært vanlig på mange NAV-kontorer.. Som vi ser av Figur 4.8 var ingen negative til innskjerpingen. 95 prosent var ganske eller svært positive. Vi stilte samme spørsmål høsten 2016. Vi fikk omtrent samme svarfordeling, men 2 rådgivere var blitt negative.

Figur 4.8 Hvor positiv/negativ var IA-rådgiverne til at NAV skulle prioritere håndhevingen av aktivitetskravet i 2015?



Kilde: IA-rådgiverundersøkelsen 2015

Av de 51 IA-rådgiverne som svarte på undersøkelsen høsten 2015 kom 45 med positive tilbakemeldinger i det åpne svarfeltet hvor de kunne begrunne hvorfor de var positive til innskjerpingen. Tilbakemeldingene i slike felt gir ikke nødvendigvis et representativt bilde av holdningene blant respondentene, og bør derfor ses i sammenheng med resten av undersøkelsen.

Begrunnelsene som forekommer oftest var at 1) tidlig avklaring er viktig for omfanget av sykefraværet, 2) innskjerpingen er en praktisering av gjeldende lovverk og 3) innskjerpingen vil føre til bedre oppfølging av sykmeldte.

4.3.8 Forankring hos sykmeldere/leger

En viktig premissleverandør for vurderingen av aktivitetskravet ved uke 8 er sykmeldere/leger. Dersom den sykmeldte ikke kan være i arbeidsrelatert aktivitet og dette har medisinske årsaker, skal legene begrunne dette i en utvidet legeerklæring ved uke 8.

Forsøksfylkene sendte i 2015 skriftlig informasjon i posten til alle sykmeldere/leger i fylket for å informere om forsøket og modellen. De fikk navn

og kontaktinformasjon til alle fastlegene fra www.helsenorge.no. I brevet ble det informert om forsøket og hvilke forventninger/krav NAV stiller til legene når det gjelder vurderingen av aktivitetskravet ved uke 8.

I tillegg ble det blitt arrangert møter lokalt. Vi finner eksempler på at lokal prosjektledelse/rådgivende lege i NAV har tatt direkte kontakt med sykehus og større legekontorer for å informere om forsøket og modellen. Noen brukte presentasjoner med utgangspunkt i det materialet som var utviklet av prosjektledelsen i direktoratet. Lokal prosjektledelse har også informert lokale samarbeids- og allmennlegeutvalg og/eller deltatt på møter/samlinger blant leger lokalt. Buskerud informerte også om forsøket på et poenggivende kurs i trygdemedisin i oktober 2015. Det er i tillegg eksempler på at rådgivende lege og lokal prosjektledelse har stilt opp på frokostmøter el.l. på større legekontor. En del NAV-kontorer har også invitert legene til møter på eget kontor.

Alle forsøksfylkene rapporterer imidlertid om noen utfordringer knyttet til å forankre forsøket og Hedmarksmodellen hos sykmeldere/leger. Det rapporteres om god forankring og dialog i enkeltkommuner og hos enkeltsykmeldere, mens det andre steder kan ha vært visse problemer. Erfaringsmessig er det noen sykmeldere/leger som følger lojalt opp nye føringer fra NAV. Dette forklares av våre informanter i NAV blant annet med at de også tidligere har hatt en tett og god samhandling med sykmeldere. Andre steder har det historisk vært utfordrende – noe som også har preget samhandlingen når det gjelder dette forsøket.

Mye tyder dermed på at forankringen av forsøket og modellen hos sykmeldere/leger har variert, både mellom forsøksfylkene og innen det enkelte fylke. I enkelte kommuner er det såpass dårlig samhandling mellom NAV og sykmeldere/leger at kommunikasjonen rundt forsøket var begrenset til den informasjonen som NAV sendte ut som brevpost. Noen informanter i NAV forklarte dette med at en del leger ikke deltar på møter med NAV med mindre de får en økonomisk kompensasjon – noe NAV per i dag ikke kan gi.

Hovedinntrykket fra våre intervjuer i NAV og med legene er at samhandlingen mellom SYFO-veiledere, rådgivende lege og sykmeldere er best i de minste kommunene. Der er det ofte minst ett årlig fellesmøte på NAV-kontoret der for eksempel rutiner og sykmeldingspraksis diskuteres. Det rapporteres ofte om stort oppmøte og til dels svært god kontakt mellom de tre aktørene.

Utfordringene knyttet til dialogen med legene er mest kritisk i de største byene. I disse byene fremstår det som uhensiktsmessig å arrangere informasjonsmøter på NAV-kontoret, siden antall deltagende leger som regel blir svært lavt. Måten å nå legene på isteden er å be seg inn på det enkelte legekontor. I alle fylkene er det eksempler på at rådgivende lege – gjerne sammen med en SYFO-veileder – har besøkt legekontorer for å informere om forsøket.

Utover i forsøksperioden ble det blitt gjort ytterligere tiltak for å komme i dialog med legene. Ressurssituasjonen til de rådgivende legene gjorde det imidlertid krevende å prioritere utadrettet virksomhet. I alle fylkene rapporteres det derfor om at det fortsatt er leger – spesielt i de største byene – som ikke oppfyller NAVs krav og forventninger til en sykmelding og en funksjonsvurdering.

Samtidig trekker de frem at det har vært forbedringer under forsøksperioden – ikke minst fordi NAV har kommet i direkte dialog med stadig flere sykmeldere.

Årsaken til ovennevnte utfordringer ligger blant annet i at Arbeids- og velferdsdirektoratet og Legeforeningen/enkeltleger i mange år har hatt en diskusjon om legene skal bli kompensert økonomisk for å delta på informasjonsmøter initiert av NAV. Fra sentralt hold er det i dag en føring om at NAV ikke utbetaler kompensasjon, samtidig som en del leger ikke deltar på møter så lenge de ikke blir kompensert²⁵. Derfor hadde forsøksfylkene færre møter med sykmelder/leger i forbindelse med oppstarten av forsøket enn hva som hadde vært ønskelig – sett fra prosjektledelsen side.

Legeforeningen, som sitter i referansegruppen for forsøket, har uttrykt en bekymring om Hedmarksmodellen²⁶. Ifølge foreningen er mange leger skeptiske til NAVs innskjerping av håndhevingen av aktivitetskravet og konsekvenser av modellen. I intervjuene i forsøksfylkene har vi derfor vært opptatt av å få identifisert og konkretisert hva denne skepsisen går ut på. Det var ønskelig å få eksempler som kunne illustrere utfordringer og/eller negative konsekvenser av forsøket/modellen.

Generelt rapporteres det fra våre informanter i NAV om at mange sykmeldere/fastleger gjør et veldig godt arbeid overfor sykmeldte. Mange leger har lenge skrevet fyldige sykmeldinger ved uke 8 – og oppfylt kravene og forventningene hos NAV, arbeidsgiver og den sykmeldte. For dem har innskjerpingen av aktivitetskravet i 2015 ingen praktisk betydning, fordi dokumentasjonen allerede tilfredsstiller NAVs krav. På den andre siden rapporteres det om leger som tilsynelatende er lite villig til å endre praksis.

I den grad vi har fått negative tilbakemeldinger fra de få sykmeldere/legene vi har snakket med, har det vært knyttet til konkrete saker og ikke til forsøket som sådan. For eksempel har vi blitt fortalt om situasjoner der NAV opptre for byråkratisk. Noen ganger vises det til at SYFO-veileder har for liten kunnskap i

²⁵ Vi har blitt fortalt om dette fra våre informanter, men ikke undersøkt dette nærmere. Det er imidlertid fylkesvise variasjoner.

²⁶ Legeforeningen ønsket svar på følgende spørsmål i underveisrapporten fra vår følgeevaluering:

1. *Metoden kan påføre sårbare og svært syke enkeltpasienter tilleggsbelastninger som kan skade dem - er det sant?*
2. *Metoden kan skade lege pasientrelasjonen - er det sant?*
3. *Metoden kan skade NAV- lege relasjonen - er det sant?*
4. *Det fattes beslutninger på et for svakt grunnlag- er det sant?*
5. *Oppfølging av aktivitetskrav med like gode resultat kan gjøres med andre metoder enn Hedmarksmodellen – er det sant?*
6. *Dårlige legeopplysninger kan skyldes forskjellig forventning til hva som skal leveres- er det sant?*
7. *Manglende eller tynne opplysninger kan skyldes forklarlige forhold som bytte av sykmelder eller andre forhold – er det sant?*
8. *Å ha verktøy som eksempelvis EKHO betyr noe for kvalitet av opplysninger - er det sant?*
9. *NAV beslutter midlertidig stans i de fleste tilfeller uten å noen opplysninger fra arbeidsgiversiden - er det sant?*

Evaluators anser at dette er gode og relevante spørsmål for å vurdere Hedmarksmodellen opp i mot alternative måter å håndtere NAVs sykefraværsoppfølging på. Det å svare på disse spørsmålene på en faglig forsvarlig måte vil imidlertid kreve et helt annet datatilfang enn hva som var mulig innenfor rammene av dette oppdraget. Vi har imidlertid drøftet de fleste av disse poengene kvalitativt i denne rapporten.

å vurdere en sykmelding, har negative holdninger eller dårlig skjønnsutøvelse. En del eksempler var også knyttet til andre stadier av sykefraværet. Vi har imidlertid ikke fått inntrykk av at de negative tilbakemeldingene har økt i omfang etter at forsøket ble igangsatt.

Det er de sykmelderne/legene som av og til kan ha skrevet noe ufullstendige sykmeldinger og funksjonsvurderinger, som merker NAVs innskjerpede praksis rundt aktivitetskravet. På kort sikt kan det medføre at en del sykmeldte kan få negative opplevelser av forsøket. En SYFO-veileder oppsummerer på følgende måte:

Men ser nok at noen av de som ikke kan jobbe må gjennom en ekstra prosess fordi legen ikke er presis nok i sin informasjon til NAV om dette. Det er uheldig.

Det er grunn til å forvente at de fleste sykmeldere/legene som har forbedringspotensial når det gjelder sykmeldinger og funksjonsvurderinger kan lære av dialogen de har med aktørene. Slik sett kan forsøket ha hatt en oppdragende effekt på sykmelder/lege (og naturligvis også på de andre aktørene). Erfaringene høsten 2016 bekrefter dette. Det rapporteres om færre utfordringer knyttet til sykmeldingene nå, enn høsten 2015.

Myndighetenes kompensasjon til sykmeldere/leger er regulert i Normaltariff for fastleger. Vi ser heller ikke bort fra at forsøket har gitt legene økt arbeidsbelastning uten at dette fullt ut blir kompensert økonomisk. Kanskje kan også dette bidra til å forklare hvorfor en del sykmeldere/leger er noe negative til Hedmarksmodellen?

De få sykmelderne/legene vi har snakket med gir uttrykk for at de nå møter et mer kompetent NAV. SYFO-veiledere viser en større vilje til å håndtere sykmeldingene i en tidligere fase av sykefraværet, samtidig som også flere arbeidsgivere kommer raskere på banen. Det å kunne vise til at NAV har blitt strengere blir også sett på som positivt av sykmelder/legen. De kan "dytte" NAV foran seg og dermed ikke sette lege-pasientrelasjonen under ekstra press.

En SYFO-veileder oppsummerer på følgende måte:

Legene synes det er positivt at vi bidrar i form av å håndheve sykepenge-reglene strengt. Da kan de overfor sine pasienter presse på for arbeid med NAV som begrunnelse. Så lenge NAV godtok det meste, var det lett for legene å bare godta pasientens ønske om 100 prosent sykmelding. Jeg opplever at det at NAV fremstår som "strenge" gjør at bruker/arbeidsgiver setter inn et ekstra gir for å se på muligheter. Vilårene om at de skal se på muligheter er jo tilstede, men når de ser at NAV går inn og vurderer den vurderingen de har gjort kikker de litt ekstra. Dersom leger eller brukere ikke i praksis opplever at NAV er strenge i forhold til aktivitetskravet, og det legges opp til at det er en slags frivillig ordning, vil det automatisk skli ut i samspillet mellom dem. Og det vil også smitte over på dialogen mellom lege og pasient. De som er så syke at de ikke kan jobbe vil få unntak, det vil komme frem.

4.3.9 Forankring hos arbeidsgivere

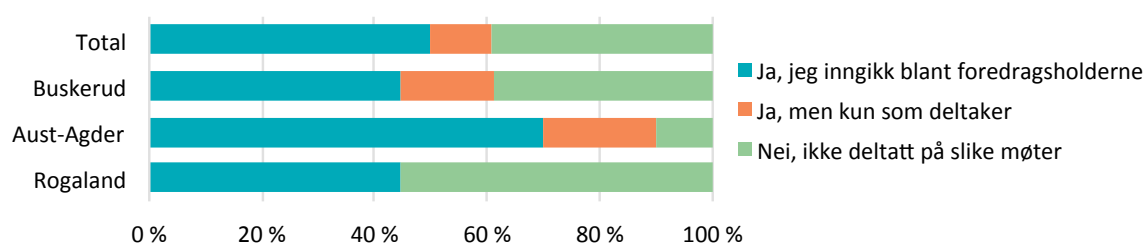
Vi har ikke gjennomført en spørreundersøkelse til arbeidsgiverne, men vi har hatt telefonintervjuer med fem arbeidsgivere høsten 2015 og ni høsten 2016. I tillegg intervjuet vi noen få arbeidssgiverrepresentanter som satt i lokale IA-råd. Siden antallet intervjuer er lavt er de viktigste kildene for å få belyst arbeidsgivernes erfaringer spørreundersøkelsene med SYFO-veilederne og IA-rådgiverne.

Alle arbeidsgiverne i de tre forsøksfylkene fikk før oppstart av forsøket skriftlig informasjon om NAVs innskjerping av aktivitetskravet i uke 8. Informasjonen ble sendt til adressene som prosjektledelsen fikk fra Brønnøysundregistrene. I tillegg sendte prosjektledelsen ut informasjon til alle IA-virksomhetene.

Arbeidslivssentrene i Aust-Agder og Rogaland har i forkant av forsøket også arrangert informasjonsmøter for arbeidsgivere der de har informert om NAVs håndhevingen av aktivitetskravet ved 8 uker. Til møtene inviterte de både IA-virksomheter og ikke IA-virksomheter. I Buskerud var det NAV-kontorene som arrangerte møter for arbeidsgivere, men noen steder i tett samarbeid med Arbeidslivssenteret. Alle tre fylkene arrangerte en rekke slike møter i både 2015 og i 2016.

Erfaringen fra enkelte av fylkene var at det var relativt liten interesse hos arbeidsgivere for å delta på møter hvis temaet kun var avgrenset til informasjon om NAVs innskjerping av aktivitetskravet ved uke 8. Møter med et bredere søkelys på sykefraværsoppfølging, men der implikasjonen av forsøket ble lagt inn som en del av opplegget, ble derimot tatt betydelig bedre imot. Fylkene hadde dermed god erfaring med møter som hadde et bredere søkelys på sykefraværsoppfølging. Vi spurte IA-rådgiverne om de hadde deltatt på slike møter.

Figur 4.9 *Har IA-rådgiverne deltatt på informasjonsmøter for arbeidsgivere arrangert av og/eller i samarbeid med Arbeidslivssenteret?*



Kilde: IA-rådgiverundersøkelsen 2016

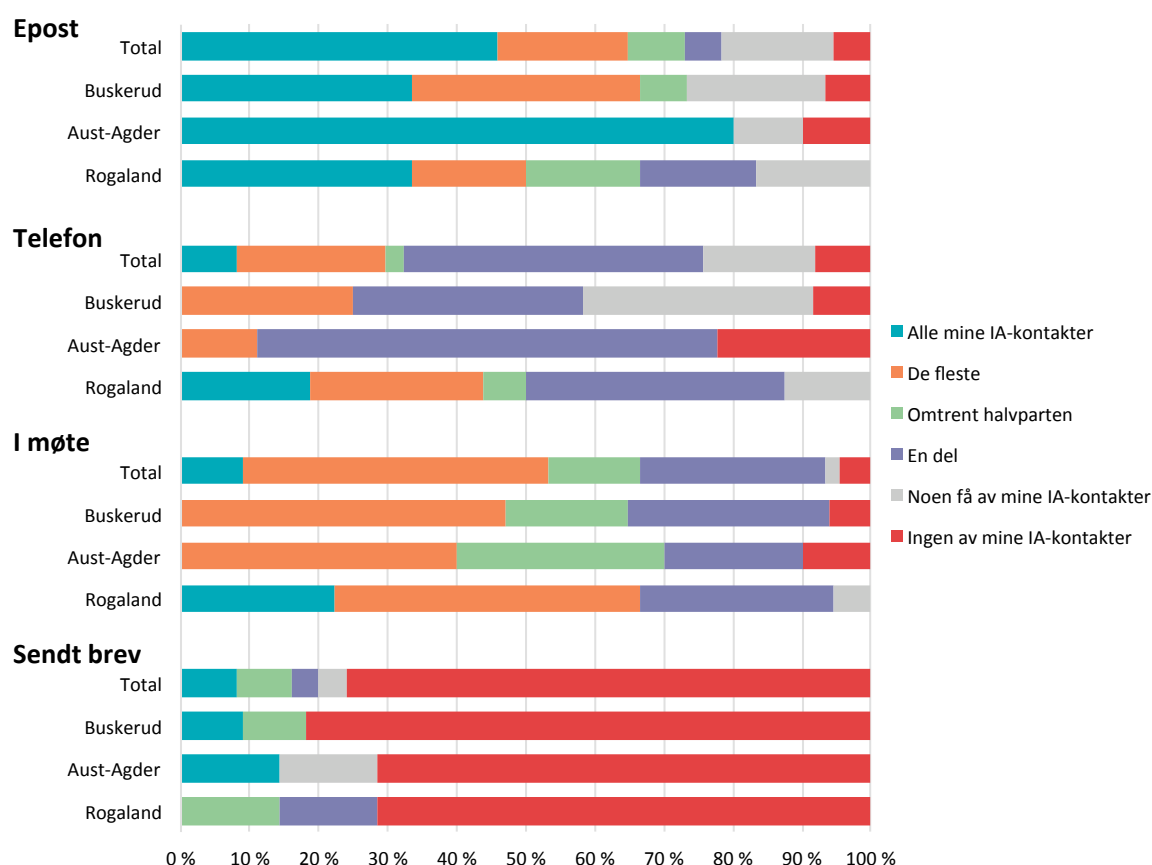
Figur 4.9 viser at omlag 60 prosent av IA-rådgiverne har deltatt på informasjonsmøter for arbeidsgivere arrangert av og/eller i samarbeid med Arbeidslivssenteret. Vi spurte også IA-rådgiverne om hvordan møtene ble tatt imot av deltakerne. 27 av de 28 som svarte i undersøkelsen svarte «I hovedsak positivt». Ingen svarte «Blandet mottakelse» eller «I hovedsak negativt».

På spørsmål om det var deltakere som var kritiske/negative til NAVs innskjerping av håndhevingen av aktivitetskravet ved 8 uker svarte IA-

rådgiverne følgende. 15 av de 27 svarte «Nei, ingen av deltakerne var kritiske/negative», mens 12 svarte «Ja, noen få av deltakerne». Ingen svarte «Ja, en del av deltakere» eller «Ja, mange av deltakerne».

Vi ba også IA-rådgiverne angi omfanget av informasjon de har gitt til IA-kontaktene om NAVs skjerpede håndheving av aktivitetskravet ved uke 8. Figur 4.10 viser svarene for de ulike kommunikasjonsformene som IA-rådgiverne har benyttet overfor sine IA-kontakter. Som vi ser er det e-post, møte og telefon som ble brukt hyppigst. I Aust-Agder er nesten alle IA-kontakten blitt kontaktet via e-post under forsøksperioden. Det ser også ut til at IA-rådgiverne i Rogaland har vært mest offensive overfor sine IA-kontakter når det gjelder bruk av telefon og møter.

Figur 4.10 Har IA-rådgiver selv informert om NAVs skjerpede håndheving av aktivitetskravet ved uke 8 til sine IA-kontakter ? Omfang via henholdsvis e-post, i møte, telefon og brev?



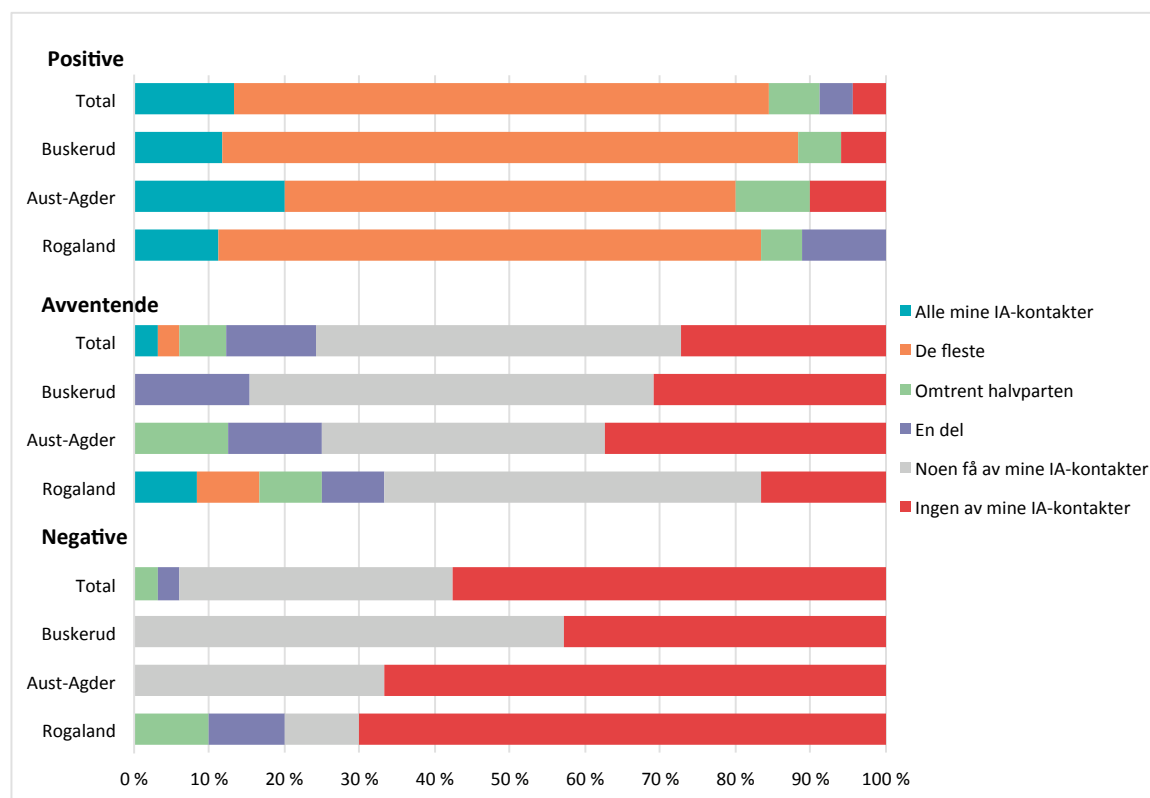
Kilde: IA-rådgiverundersøkelsen 2016

Høsten 2016 er det fortsatt en del IA-rådgivere som ikke har informert sine IA-kontakter aktivt om aktivitetskravet ved uke 8. Det kan trolig forklares med at alle arbeidsgiverne fikk informasjonsbrev om forsøket/endringen fra NAV fylke høsten 2015. Enkelte IA-rådgiverne har nok tenkt at det var tilstrekkelig.

Vi ba også IA-rådgiverne om å gi en vurdering av hvordan IA-kontaktene tok imot informasjonen om NAVs skjerpede håndheving av aktivitetskravet ved uke 8. De skulle angi hvor mange som var henholdsvis positive, negative og

avventende blant de IA-kontaktene de hadde hatt telefonkontakt eller møter med.

Figur 4.11 *Hvor mange var positive, avventende (sa ikke hva de tenkte), eller negative blant de IA-kontaktene IA-rådgiverne hadde telefonkontakt/møter med?*



Kilde: IA-rådgiverundersøkelsen 2016

Figur 4.11 viser hvor mange av IA-kontaktene som – ifølge IA-rådgiverne – responderte henholdsvis positivt, avventende og negativt på informasjonen om innskjerpingen. Som vi ser svarte 84 prosent av IA-rådgiverne at *alle* eller *de fleste* var positive. Kun to rådgivere hadde ikke opplevd positive tilbakemeldinger.

58 prosent av IA-rådgiverne hadde ikke fått negative tilbakemeldinger fra sine IA-kontakter. 36 prosent hadde opplevd at noen få IA-kontakter var negative, mens 6 prosent oppga en større andel var negative.

Mange av IA-rådgiverne oppga at de har mottatt positive tilbakemeldinger fra sine IA-kontakter. Rådgiverne fikk høsten 2015 mulighet til å beskrive innholdet i tilbakemeldingene i et åpent kommentarfelt. De hyppigste grunnene til at IA-kontaktene var positive var følgende: 1) ansvarliggjøring av alle parter, 2) arbeidsgiver kan nå få drahjelp av NAV i sykefraværsoppfølgingen, 3) innskjerping og sanksjoner har vært etterspurt, 4) arbeidsgiver får en sterkere posisjon overfor legen og 5) tror innskjerpingen reduserer fraværet og øker graderte sykmeldinger.

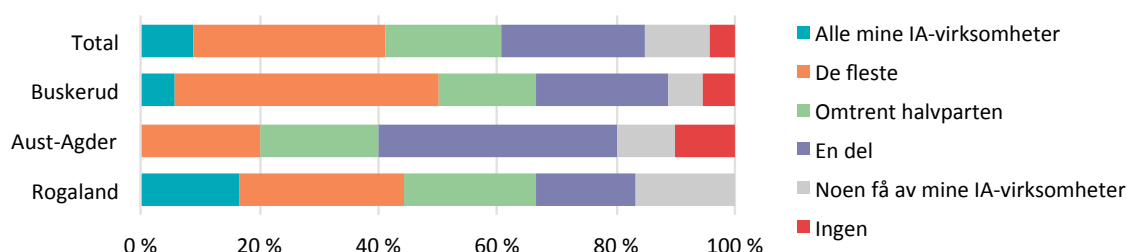
Noen av IA-rådgiverne hadde imidlertid også mottatt negative tilbakemeldinger fra IA-kontakter, selv om omfanget av dette er langt mindre. IA-kontaktene i

virksomhetene var mest negative til at innskjerpingen 1) vil medføre mer arbeid for virksomhetene, og 2) skaper usikkerhet om refusjoner av forskuttet lønn.

En utfordring som mange av informantene trakk frem var at brev og seminar/samlinger i beste fall når fram til ledelsen og/eller personalenheten sentralt i den enkelte virksomhet. Utfordringen er å nå de med personalansvar, som har hovedansvaret for å følge opp sine sykmeldte.

Vi spurte også IA-rådgiverne om de har informert om NAVs skjerpede håndheving av aktivitetskravet ved i allmøter, ledergruppemøter, o.l. i sine IA-virksomheter. Figur 4.12 viser hvor mange av IA-rådgiverne som har gjort dette. Som vi ser har nesten alle IA-rådgiverne hatt slike møter. Om lag 60 prosent av rådgiverne har hatt møter med minst halvparten av sine IA-virksomheter. De fleste andre IA-rådgiverne har også hatt slike møter, men i et mindre omfang.

Figur 4.12 Informert om NAVs skjerpede håndheving av aktivitetskravet ved uke 8 i allmøter, ledergruppemøter, o.l



Kilde: IA-rådgiverundersøkelsen 2016

At færre IA-rådgivere har deltatt i allmøter/ledergruppemøter i Aust-Agder enn i de andre fylkene kan ha sammenheng med at mange av SYFO-veilederne i fylket følger opp sykmeldte ut fra hvilke arbeidsgivere de har (virksomhetsorganisering). Også i Buskerud kan veiledere i store kontorer ha virksomhetsorganisering, men det vanligste i NAV er at veilederne følger opp den sykmeldte etter fødselsdato. Det er derfor grunn til å tro at en del av SYFO-veilederne i Aust-Agder har en tettere samhandling med den enkelte virksomhet – noe som også kan ha betydning når et forsøk som dette skal forankres hos arbeidsgiverne.

Som vi omtaler annet sted i rapporten mottok NAV en rekke henvendelser fra arbeidsgivere når sykmeldte fikk stoppet sine sykepenges. Mye tyder på at det har vært en lite offensiv bruk av lokale medier i de tre fylkene – ikke minst i Rogaland. Det kan ha gitt en svakere forankring av ny praksis hos ledere med personalansvar. Dette skiller forsøksfylkene fra Hedmark, der NAV fylke gikk aktivt ute i media med intervjuer og kronikker.

4.3.10 Forankring hos arbeidstakere/sykmeldte

Det er naturlig at arbeidstakere har begrenset kunnskap og oppmerksomhet om NAVs håndtering av sykefravær før de opplever sykefravær selv eller i nær omgangskrets. Det å nå ut med informasjon i forkant av et sykefravær er krevende – ikke minst når forsøket er begrenset til tre av landets fylker.

NAV Hedmark la i 2013 og 2014 stor vekt på å være synlig i lokale medier, både gjennom kronikker og redaksjonelle oppslag. Medieoppslagene skapte mye oppmerksomhet lokalt. De tre forsøksfylkene har imidlertid valgt å begrense slike aktiviteter. Det gjelder spesielt i Rogaland, der de frem til oktober 2015 ikke hadde gjort noe aktivt i media for å nå fram til arbeidstakerne. Det forklares blant annet med at det har vært svært få negative oppslag om modellen i lokale media. Våre informanter gir uttrykk for at de nok hadde forventet flere slike oppslag enn det som ble resultatet. Av den grunn valgte de å "ligge lavt".

Noen av informantene mener at en lav medieprofil var fornuftig. Andre gir imidlertid uttrykk for at det har vært uheldig – ikke minst veilederne og IA-rådgiverne i Rogaland. En mer offensiv kommunikasjon overfor arbeidstakere ville nok ha forankret modellen bedre hos dem. Det ville igjen ha kunnet redusere antall henvendelser til NAV knyttet til utsendte brev om midlertidig stans av sykepenges.

4.3.11 Likheter og forskjeller mellom forsøksfylkene

Selv om det er mange likhetstrekk i hvordan de tre forsøksfylkene har implementert Hedmarksmodellen, er det også noen forskjeller. Vi vil trekke frem de viktigste.

Rogaland etablerte allerede våren 2015 modellen i tre pilotkontorer. Poenget var å vinne erfaring som kunne komme til nytte når forsøket skulle starte opp for fullt 1. september 2015. Ifølge lokal prosjektledelse hadde de stor nytte av disse erfaringene fra pilotkontorene.

Aust-Agder hadde planlagt å implementere Hedmarksmodellen allerede våren 2015. Når invitasjonen om å delta i forsøket kom høsten 2014 valgte de å søke, selv om de viste at oppstarten skulle være 1. september. De var i utgangspunktet misfornøyd med å måtte vente, men utover våren 2015 erfarte de at implementeringen av Hedmarksmodellen var krevende. Høsten 2015 angret de derfor ikke lenger på at oppstarten hadde blitt utsatt.

NAV Hedmark var opptatt av at modellen kunne bidra til å redusere sykepengeutgiftene. De gikk også aktivt ut i lokale medier for å fortelle om modellen, blant annet omtalte de meldingen om midlertidig stans av sykepenges til den sykmeldte som et *trusselbrev*. Dette vakte – ifølge Østlendingen – oppsikt, ikke minst blant sykmeldte.²⁷ I Hedmark var det å ha en tydelig kommunikasjon i media sett på som ett av suksesskriteriene.

Både prosjektledelsen i direktoratet og i de tre forsøksfylkene har tonet ned begrepsbruken knyttet til brevet. En periode ble brevet kalt *varselbrev*, før det gikk under betegnelsen «Melding om midlertidig stans av sykepenges». Ingen av de tre fylkene hadde det omfanget av mediekontakt som var i Hedmark.

²⁷ <http://www.ostlendingen.no/nyheter/nyheter/her-er-trusselbrevet-NAV-har-sendt-til-4-000-sykmeldte-hedmarkinger/s/2-2.2757-1.8358774>

4.4 Er Hedmarksmodellen egentlig noe nytt?

På bakgrunn av kommentarene som har kommet, særlig fra aktører utenfor NAV, kan man få inntrykk av at Hedmarksmodellen er noe helt nytt. Det er imidlertid viktig å påpeke at lovendringen knyttet til aktivitetskravet kom allerede i 2004. Innføringen av Hedmarksmodellen har dermed ikke krevd endringer i lovverket. Det er NAVs praksis og håndheving av aktivitetskravet som er innskjerpet. Følgende sitat fra en SYFO-veileder illustrerer dette:

Denne delen av oppfølgingsarbeidet har tidligere hatt for lav prioritet og for liten faglighet. Dette er en bestemmelse som har vært der i flere år, men ikke praktisert. Etter at vi ble NAV har det ikke har vært fokus på sykefraværsoppfølging. Jeg mener derfor at det var på tide at dette området ble prioritert som et viktig felt og at oppfølgingsarbeidet som starter tidlig gir resultater, og dermed færre på AAP.

Det å ha møter/verksteder for å diskutere enkeltsaker er heller ikke noe nytt i NAV. SYFO-veiledere forteller at de også tidligere har drøftet enkeltsaker, enten for å få en grundigere vurdering i den enkelte sak, og/eller som et ledd i en kompetanseutvikling. Noen ganger har dette blitt gjort som en del av ordinære avdelingsmøter, andre ganger som egne møter/samlinger.

Nedenfor drøfter vi kort tidligere praksis rundt aktivitetskravet ved uke 8 og SYFO-veiledernes erfaring med møter/verksteder for å drøfte enkeltsaker.

4.4.1 Tidligere praksis rundt aktivitetskravet ved uke 8

Det er et faktum at NAVs praksis rundt aktivitetskravet har variert betydelig siden lovendringen kom i 2004. Det er illustrert både av NAVs statistikk over antall sendte meldinger om midlertidig stans og gjennom våre intervjuer i forbindelse med dette oppdraget.

En SYFO-veileder svarte følgende i spørreundersøkelsen:

Dette kontoret har allerede praktisert en forholdsvis streng linje. Alle saker blir vurdert individuelt og sendt til stans der vi ikke har tilstrekkelig informasjon til å kunne fatte en beslutning. Veldig bra at denne linjen blir videreført og innskjerpet de steder lovverket ikke ble fulgt.

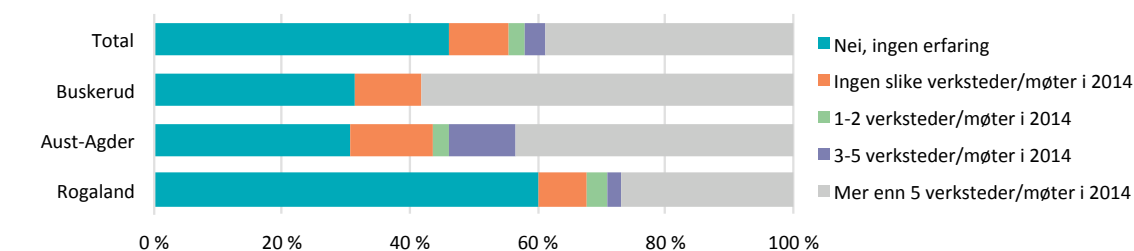
En del av de vi intervjuet under fylkesbesøkene ga også uttrykk for det samme. Både enkeltveiledere og noen NAV-kontorer har de siste årene jobbet aktivt med å håndheve aktivitetskravet ved uke 8 etter de intensjonene som lå i lovendringen i 2004. Andre veiledere og kontorer har ikke prioritert dette. De har som hovedregel ikke stoppet sykepengene ved uke 8 selv om dokumentasjonen var mangelfull. Det nye var dermed en strengere håndheving av lovendringen fra 2004 og det faktum at antall midlertidig stans av sykepenger ved uke 8 har økt betraktelig.

4.4.2 Bruk av verksteder/møter

Vi spurte SYFO-veilederne høsten 2015 om de tidligere hadde deltatt på verksteder/møter der NAV har samlet veiledere for å diskutere enkeltsaker

knyttet til sykefraværsoppfølging eller overgang til AAP. Nedenfor vises svarfordelingen:

Figur 4.13 Erfaring med liknede verksted/møter fra tidligere?

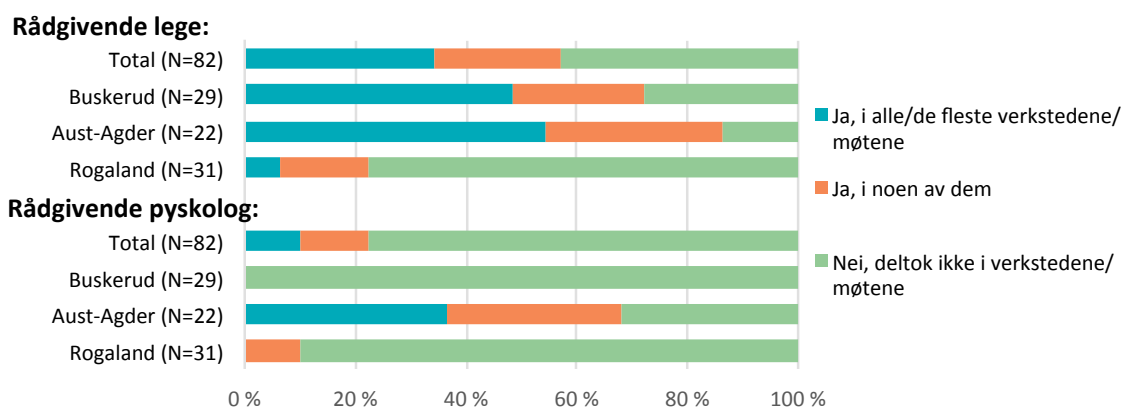


Kilde: SYFO-veilederundersøkelsen 2015

Figur 4.13 viser at 46 prosent av veilederne ikke hadde erfaring med slike verksteder/møter fra tidligere. Blant de med erfaring hadde de fleste deltatt på minst fem verksteder/møter i 2014.

Figur 4.14 viser at nesten 60 prosent av veilederne oppga at rådgivende lege deltok i *alle/de fleste* eller *i noen* av møtene i 2014. I Rogaland svarte færrest at rådgivende lege deltok. Rådgivende psykolog deltok sjelden. Aust-Agder skiller seg klart ut når det gjelder høy deltakelse av rådgivende psykolog.

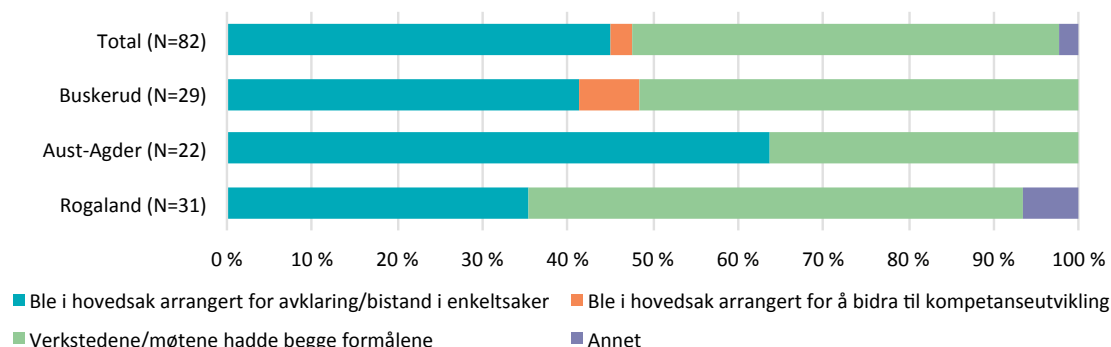
Figur 4.14 Deltok rådgivende lege og/eller psykolog i disse verkstedene/møtene i 2014?



Kilde: SYFO-veilederundersøkelsen 2015

Figur 4.15 viser om verkstedene/møtene i 2014 i hovedsak ble brukt for å drøfte enkeltsaker eller som et kompetanseutviklingsforum. Nesten ingen av SYFO-veilederne anser at verkstedene/møtene i hovedsak ble arrangert kun for å bidra til kompetanseutvikling. Møtene ble enten brukt som et forum for å drøfte enkeltsaker eller som en kombinasjon av å drøfte enkeltsaker og drive kompetanseutvikling.

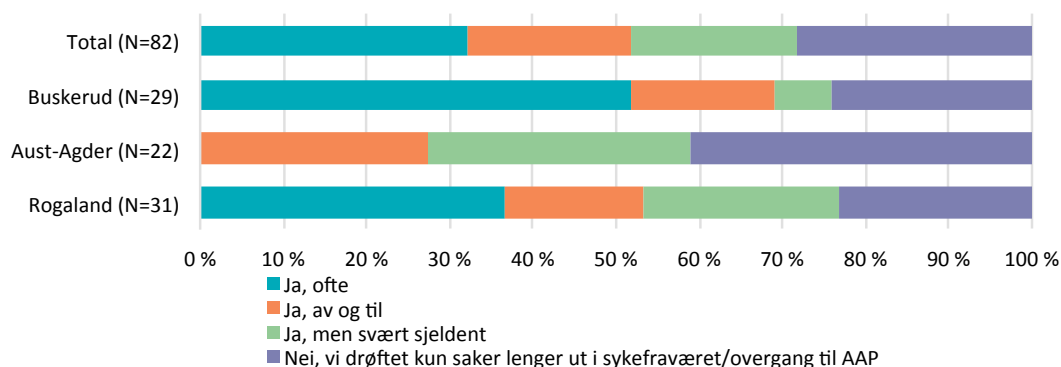
Figur 4.15 *Ble disse verkstedene/møtene i 2014 gjennomført fordi veiledere trengte avklaring/bistand i enkeltsaker eller var formålet kompetanseutvikling?*



Kilde: SYFO-veilederundersøkelsen 2015

Vi spurte videre om hvor fremtredende 8-ukers kravet var i disse verkstedene/møtene. Figur 4.16 viser at rundt halvparten av SYFO-veilederne som deltok i 2014 svarte at de *ofte* eller *av og til* drøftet 8-ukerskravet i saksdrøftingsverkstedet. Totalt sett svarte nesten 30 prosent at dette ikke ble drøftet. I Aust-Agder svarte ingen at man drøftet 8-ukerskravet *ofte* i verkstedene i 2014.

Figur 4.16 *Drøftet dere i disse verkstedene/møtene i 2014 saker knyttet til 8-ukers kravet?*



Kilde: SYFO-veilederundersøkelsen 2015

Vi spurte også SYFO-veilederne om det ble gjennomført noen slike verksteder/møter i perioden januar 2015 til og med august 2015. Nesten alle med erfaring i 2014 hadde også deltatt på slike verksteder/møter i 2015.

5 Gjennomføring av saksdrøftingsverksted

I dette kapitlet beskriver vi nærmere gjennomføringen av saksdrøftingsverkstedet i forsøket. Vi starter med å beskrive hovedtrekkene ved selve praktiseringen av verkstedene før vi retter søkelys på SYFO-veiledernes erfaringer. Vi ser blant annet på tidsbruken, sakshåndtering, kompetanseutvikling, hvilke saker som tas opp og rollene til rådgivende lege og kompetanseveileder.

5.1 Hovedtrekk ved saksdrøftingsverkstedene

Alle forsøksfylkene hadde sine saksdrøftingsverksteder en fast dag i uken. I Rogaland var det til sammen 16 verksteder, i Aust-Agder var det fire, mens det i Buskerud var ni verksteder. De største kommunene hadde et eget verksted, mens det i mindre kommuner var flere kontorer som delte på et verksted. I løpet av forsøksperioden ble enkelte av de største verkstedene delt i to for å halvere ressursbruken til SYFO-veilederne.

I utgangspunktet var det lagt opp til fysiske møter der alle SYFO-veilederne skulle møte opp. I verksteder som favnet flere kommuner varierte praksis noe. De SYFO-veiledere som hadde en overkommelig reiseavstand til verkstedet (rundt én time) valgte de første månedene å reise til verkstedet. I Aust-Agder – med til dels lange avstander – la man etter hvert opp til ett fysisk møte i måneden. De resterende verkstedene ble gjennomført som telefonmøter.

Buskerud benyttet videokonferanse i enkelte verksteder. At ikke videokonferanse ble benyttet i større grad i de andre fylkene hadde blant annet sammenheng med den tekniske løsningen. Erfaringen var at verkstedet fungerte like godt via telefon.

Forsøksfylkene la i utgangspunktet opp til at alle SYFO-veilederne ved de respektive NAV-kontorene skulle stille ved møtestart og sitte frem til alle sakene ble håndtert. I enkelte verksteder som favnet flere kontorer valgte man imidlertid å la alle veilederne på ett kontor ta sine saker først. Når de var ferdige kom veilederne fra det neste kontoret for å drøfte sine saker. Noen steder var dette satt i system, mens det andre steder i større grad var opp til den enkelte veileder å vurdere hvor mye de skulle delta. I ett verksted i Aust-Agder valgte man etter hvert å ha én SYFO-veileder inne om gangen. Det bryter med modellen, men ble akseptert av lokal prosjektleder utfra at dette var ønsket av de ansatte ved kontoret.

De tre fylkene valgte to ulike måter å gjennomføre verkstedet på. I Aust-Agder og Buskerud (som i Hedmark) skulle veilederne forberede sine saker i forkant av verkstedet. De to fylkene utviklet egne sjekklister som ga føringer på hvilke momenter (diagnose, sykmeldingshistorikk, tilrettelegging mv.) som veileder skulle notere i den enkelte sak (se vedlegg 6). SYFO-veileder la så i frem «sine saker» verkstedet med den hensikt å drøfte konkrete muligheter for arbeidet.

I Aust-Agder ble det lagt vekt på at sakene skal presenteres anonymt i verkstedet. Det vil si at veileder ikke brukte navn på den sykmeldte, arbeidsgiver eller sykmelder. I Buskerud brukte man å være åpen om hvem arbeidsgiver og sykmelder var.

Rogaland valgte en annen tilnærming. Føringsen var at veilederne ikke skulle forberede sine saker før de møtte i verkstedet. Verkstedet startet med at én av veilederne via en PC styrte hva som ble vist på møterommets storskjerm. Under verkstedet ble så sakene fordelt fortløpende til den enkelte veileder som fikk ansvar for å følge opp saken (etter fødselsdato).

Når den enkelte sak ble drøftet i verkstedet skiftet den som styrte storskjermen mellom inntil fem ulike sakshåndterings-/kommunikasjonssystemer (Arena, Gosys, Info-Trygd, kommunikasjonsløsning med NAV-brukere (Modia) og kommunikasjonsløsning mellom lege og NAV) for å få ytterligere dokumentasjon/forståelse av saken. De viktigste er Arena og Gosys. Avhengig av system kan se selve sykmeldingene, dokumentasjonen fra arbeidsgiver (for eksempel oppfølgingsplanen), NAVs dialog med sykmeldte og sykmelder mv.

I Rogaland begrunner de sin tilnærming på følgende måte. Hvis veileder gis mulighet til å forberede seg, frykter de at veileder kan ha forutinntatte holdninger til den enkelte sak som vil få betydning for hvordan saken legges frem i verkstedet. For eksempel kan de ha hatt tidligere erfaringer med den sykmeldte, arbeidsgiver og/eller sykmelder. Det at veileder ikke forbereder seg på den enkelte sak, at verkstedet ledes av en kompetanseveileder, og at NAVs rådgivende lege deltar, bidrar til at vurderingen kan gjøres så objektivt som mulig.

I Aust-Agder løser de behovet for objektive vurderinger ved at sakene håndteres anonymt. Ved ikke å bruke navn på den sykmeldte, arbeidsgiver og sykmelder baseres vurderingen kun på det skriftlige materialet som er mottatt i forbindelse med at vedkommende har vært sykmeldt i 8 uker. Eventuelle tidligere erfaringer og subjektive vurderinger skal ikke vektlegges. Buskerud har valgt en mellomløsning.

Siden vi som evaluator kun deltok som observatør på noen få verksteder har vi ikke inngående kunnskap om hvordan de fungerte. Under våre fylkesbesøk i 2015 avvek alle de fire saksdrøftingsverkstedene vi observerte fra det som var intensjonen og føringene i fylket. For eksempel brukte de under drøftingen i Aust-Agder ofte navn på den sykmeldte, arbeidsgiver og/eller sykmelder. Deltakerne trakk frem tidligere erfaringer med aktørene. En veileder kunne si: "den arbeidsgiveren er lite villig til å tilrettelegge", "den sykmeldte har tidligere vært veldig opptatt av å være i aktivitet", "sykmelder er NN" osv.

Siden sakene i Rogaland ikke er anonyme, ble det i verkstedet vi observerte også dialog om tidligere erfaringer med aktørene. For eksempel at "den sykmelder er dårlig til å gjøre funksjonsvurderinger", "den arbeidsgiveren har ikke mulighet for å tilrettelegge fordi de kun har ansatte på en oljeplattform" osv.

Intervjuene i forsøksfylkene høsten 2015 bekreftet inntrykket av at fylkene fortsatt var i oppstartfasen. Selv om føringene på verkstedene i utgangspunktet var tydelige, hadde kontorene møtt på en del utfordringer. For eksempel kunne

det være enkelte veiledere som var negative til verkstedet, det kunne være noe ulike praksis/tilnærming hos rådgivende leger, kompetanseveiledere, mv. Enkelte steder var nok heller ikke forsøket – ikke minst gjennomføringen av verkstedet – godt nok forankret hos kontorledelsen hos NAV.

Slike utfordringer er en naturlig når man igangsetter såpass store endringer. Prosjektledelsene i alle fylkene kunne vise til at det ble tatt grep etter at verkstedet ble startet opp. For eksempel ble det revidert og/eller utviklet nye føringer/rutinebeskrivelser underveis i alle de tre fylkene. Det ble også jevnlig sendt ut e-poster med informasjon/presisering til alle SYFO-veilederne. Nedenfor følger et par eksempler.

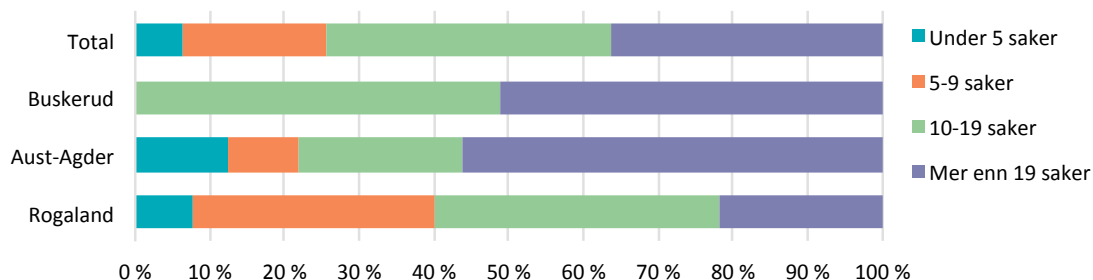
Ett av fylkene besluttet at ingen gravide som hadde mindre enn fire uker til termin, skulle få stans av sykepengene selv om dokumentasjonen knyttet til aktivitetskravet var for dårlig. En viktig begrunnelse var at både viljen og muligheten for tilrettelegging ofte var begrenset – ikke minst fordi de snart skulle ut i permisjon. De første månedene ble dessuten meldingen om midlertidig stans sendt ut som B-post, noe som medførte at sykmeldte først fikk brevet rundt uke 10 av sykefraværet. Da var det kun to uker igjen til svangerskapspermisjonen. I Rogaland valgte man også å ikke stoppe sykepenger for sykmeldte kreftpasienter som var i et behandlingsløp. Andre unntak var arbeidstakere over 67 år.

Under besøkene høsten 2016 fikk vi et klart inntrykk av at praktiseringen av verkstedene hadde blitt mer enhetlig. Det fikk vi bekreftet både under vår observasjon av tre verksteder og i våre intervjuer i fylkene. I det største fylke – Rogaland – tyder imidlertid mye på at det fortsatt er en del variasjon. Det har trolig sammenheng med at lokal prosjektledelse åpnet opp for lokale tilpasninger.

5.2 Kjennetegn og egenskaper ved verkstedene

Alle saksdrøftingsverkstedene ble gjennomført fast én gang i uken. Vi spurte SYFO-veilederne om hvor mange saker som pleide å bli drøftet under hvert saksdrøftingsverksted. De skulle angi svaret innenfor fire intervaller.

Figur 5.1 Omtrent hvor mange saker pleier ditt saksdrøftingsverksted å ta opp i hvert møte?

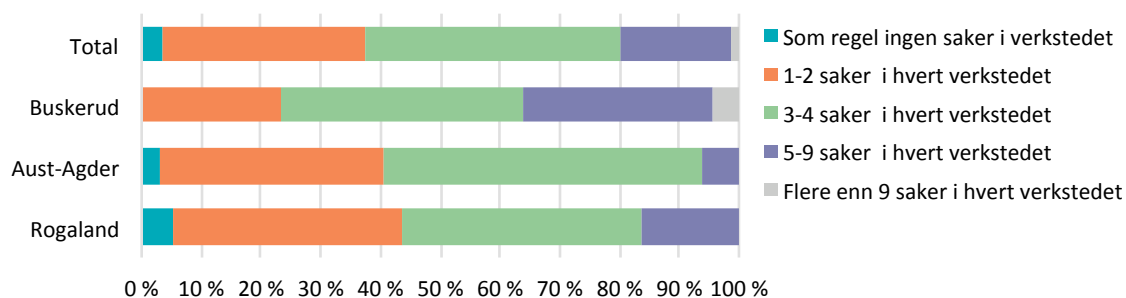


Kilde: SYFO-veilederundersøkelsen 2016

Som vi ser av Figur 5.1, svarte de fleste i 2016 at flere enn 10 saker ble drøftet på hvert verksted. Om lag en tredjedel svarte at flere enn 19 saker ble drøftet.

At Aust-Agder hadde noe færre saker i hvert verksted kan forklares med at fylket består av en rekke kommuner. Underveis i forsøket har også flere av verkstedene blitt delt to – enten etter kontortilknytning eller fordi verkstedet hadde for mange deltakere.

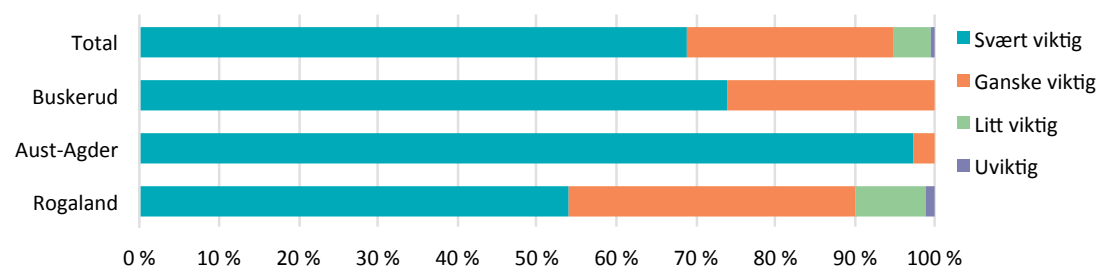
Figur 5.2 Omtrent hvor mange av sakene i saksdrøftingsverkstedet pleier å være dine?



Kilde: SYFO-veilederundersøkelsen 2016

Figur 5.2 viser hvor mange saker den enkelte SYFO-veilederen pleide å ha i ett verksted. De skulle angi svaret innenfor fem ulike intervaller. Som vi kan se hadde nesten alle SYFO-veilederne minst én sak i hvert verksted. 20 prosent hadde som regel fem saker eller mer.

Figur 5.3 Hvor viktig er det at rådgivende lege deltar i saksdrøftingsverkstedet?



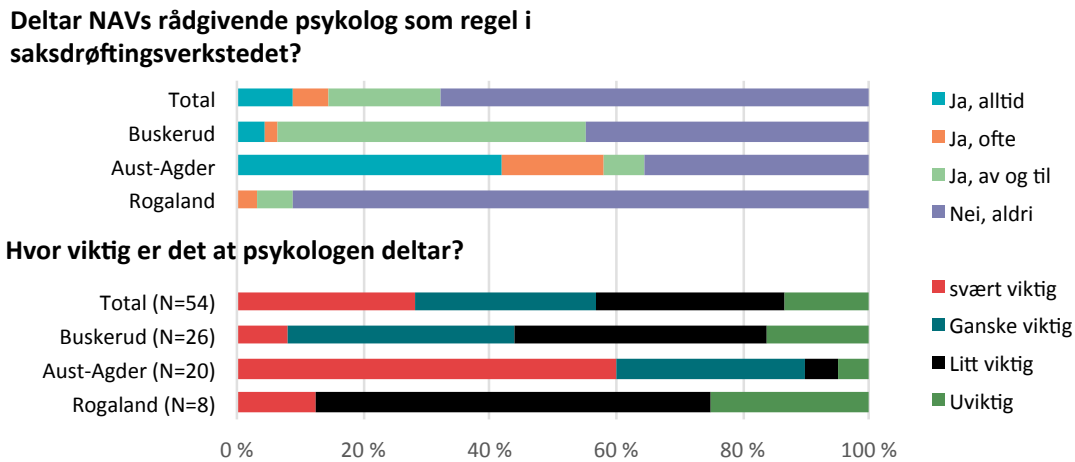
Kilde: SYFO-veilederundersøkelsen 2015

Figur 5.3 viser i hvilken grad SYFO-veilederne mente det var viktig at rådgivende lege deltok på saksdrøftingsverkstedet. Fordelingen viser at nesten alle mente det er ganske eller svært viktig.

Figur 5.4 viser veiledernes svar på spørsmål om rådgivende psykolog deltok i saksdrøftingsverkstedet, og hvor viktig deltakelsen var. Totalt sett svarte rundt to tredjedeler av dem at rådgivende psykolog aldri deltok, men det er stor forskjell mellom fylkene. Rogaland skilte seg klart ut ved at psykologen regel ikke deltok. Det har sammenheng med at fylket valgte å ikke trekke dem inn i forsøket. I Buskerud svarte mange at psykologen deltok *av og til* eller *oftere*. Rundt en tredjedel av de med erfaring oppga at en deltakelse av psykolog var *svært viktig*. Omtrent like mange svarte *ganske viktig*. 30 prosent svarte *litt viktig*, mens syv veiledere svarte *uviktig*.

Vi spurte de som ikke har erfaring med å ha med rådgivende psykolog i verkstedet om det ville vært fornuftig å ha med en psykolog. 54 prosent svarte *ja*, mens 13 prosent svarte *nei*, og 34 prosent svarte *vet ikke*.

Figur 5.4 Deltar NAVs rådgivende psykolog som regel i saksdrøftingsverkstedet – og tilfelle hvor viktig er det?



Kilde: SYFO-veilederundersøkelsen 2016

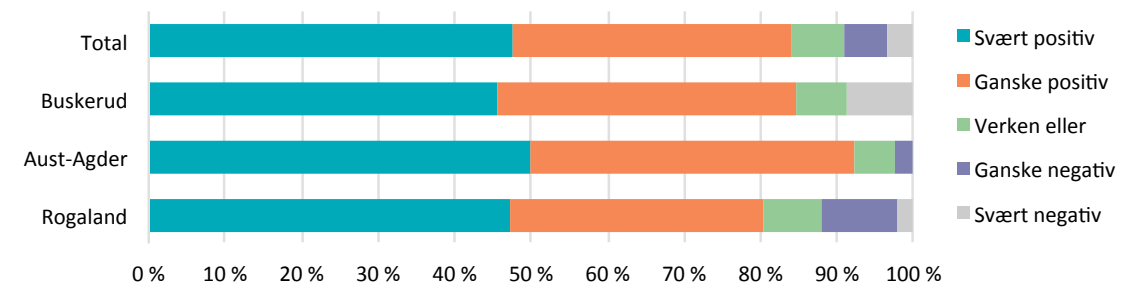
5.3 Tid og ressursbruk knyttet til verkstedene

Under fylkesbesøkene høsten 2015 fikk vi tilbakemelding fra en rekke informanter om at mange veiledere var kritiske til at alle SYFO-sakene i utgangspunktet skulle drøftes i verkstedet. Dette inntrykket ble forsterket i de verbale tilbakemeldingene i spørreundersøkelsen – ikke minst blant veilederne i Rogaland.

De viktigste innvendingene var at det tar tid å behandle alle saker, samtidig som læringseffekten, spesielt av de enkle sakene, etter hvert ble svært liten. Enkelte veiledere ble så demotiverte av å høre på drøftingen av andres saker at det gikk utover arbeidsmotivasjonen. De ønsket et mer fleksibelt regime der veileder selv kan vurdere hvor mye tid de skal bruke på verkstedet.

Vi spurte derfor SYFO-veilederne høsten 2015 om de reagerte positivt eller negativt på at alle SYFO-sakene som passerer 8 uker skal drøftes i verkstedet, og ikke bare et utvalg saker. Figur 5.5 viser at de fleste av veilederne var positive til at alle saker blir drøftet i verkstedet. Kun rundt 10 prosent svarte at de reagerte *negativt*.

Figur 5.5 Reagerte veileder positivt eller negativt til at alle SYFO-sakene som passerer 8 uker skal drøftes i verkstedet og ikke bare et utvalg saker?

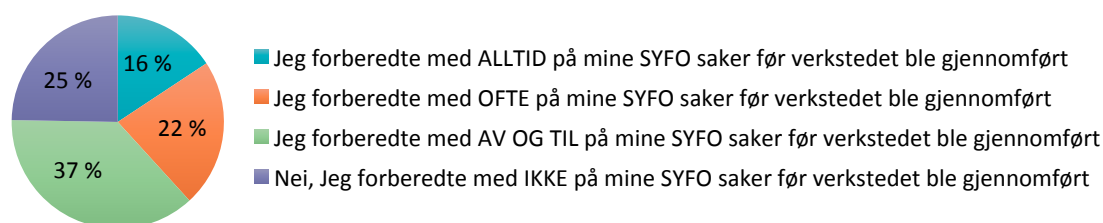


Kilde: SYFO-veilederundersøkelsen 2015

For å effektivisere gjennomføring av saksdrøftingen utviklet Aust-Agder og Buskerud en sjekklister som de benyttet som grunnlag for presentasjonen av den enkelte SYFO-sak i verkstedet (se vedlegg 6). Vi spurte hvor godt denne listen fungerte. 36 prosent svarte svært godt, mens 58 prosent svarte ganske godt. Ingen svarte at listen fungerte dårlig.

I Rogaland var føringen at veilederne først skulle starte med å saksbehandle sykmeldingene i selve verkstedet. Siden vi under fylkesbesøket ble kjent med at enkelte veiledere likevel forberedte seg på sine saker i forkant ønsket vi å kartlegge dette nærmere i spørreundersøkelsen i 2016. Som vi ser av Figur 5.6 svarte 16 prosent at de alltid forberedte seg på sine SYFO-saker før verkstedet, samtidig som 25 prosent svarte at de ikke gjorde det. 59 prosent har hatt en varierende praksis.

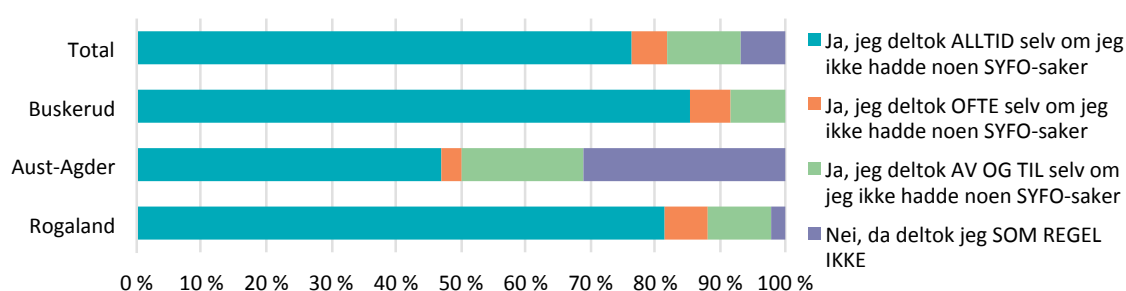
Figur 5.6 Om veilederne i Rogaland forberedte seg på sine saker i forkant av verkstedet (N=89)



Kilde: SYFO-veilederundersøkelsen 2016

I undersøkelsen høsten 2016 ønsket vi å kartlegge praktiseringen av verkstedene nærmere. Vi spurte blant annet om veileder deltok på verkstedet hvis de ikke hadde egne SYFO-saker. Figur 5.7 viser resultatet. 76 prosent deltok alltid selv om de ikke hadde noen egne SYFO-saker. Vi ser at andelen som deltok var lavest i Aust-Agder.

Figur 5.7 Deltok veileder på verkstedet hvis vedkommende ikke hadde egne SYFO-saker?

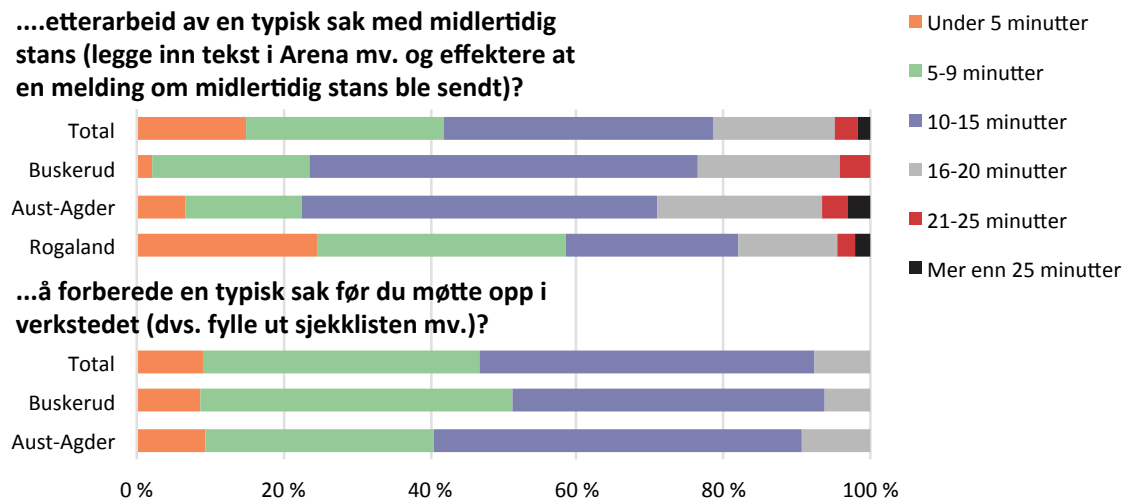


Kilde: SYFO-veilederundersøkelsen 2016

Ressursbruken knyttet til sykmeldinger varierer betydelig avhengig av om det er en vanskelig sak eller ikke. Derfor var det krevende for veilederne å svare på tidsbruken knyttet til å håndtere sykmeldingene. Vi ba dem likevel om å angi for en typisk sak der det er ganske åpenbart at det skulle sendes melding om en midlertidig stans av sykepengene, og en typisk sak der det var klart at det skulle gis unntak fra aktivitetsplikten.

De skulle angi "omtrent hvor mange minutter brukte du på å forberede en typisk sak før du møtte opp i verkstedet (dvs. fylle ut sjekklisten mv.)?". Som Figur 5.8 viser rapporterte SYFO-veilederne svært ulikt. 9 prosent svarte under 5 minutter på en typisk sak, 38 prosent 5-9 minutter, 46 prosent 10-15 minutter, mens 8 prosent svarte 21-25 minutter. Spørsmålet ble ikke stilt veilederne i Rogaland, siden de i utgangspunktet ikke skulle forberede seg til verkstedet (men Figur 5.6 viste at også en del i Rogaland forberedte sine saker før verkstedet).

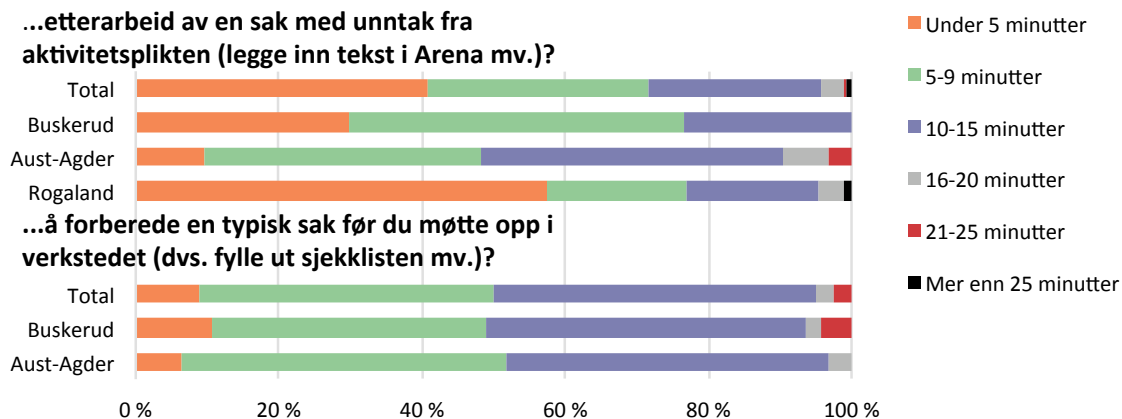
Figur 5.8 Ressursbruk i typisk sak med midlertidig stans



Kilde: SYFO-veilederundersøkelsen 2016

Vi ba også veilederne oppgi "Omtrent hvor mange minutter brukte du på etterarbeid av en typisk sak med midlertidig stans (legge inn tekst i Arena mv. og effektere at en melding om midlertidig stans ble sendt)? Som vi ser er det også her betydelig variasjon. 15 prosent svarte under 5 minutter, 27 prosent 5-9 minutter, 37 prosent 10-15 minutter, 17 prosent 16-20 minutter, mens 3 prosent svarte mer enn 20 minutter. Det er ikke store fylkesforskjeller, men i Rogaland ser det ut til at veilederne bruker noe mindre tid per sak i gjennomsnitt.

Figur 5.9 Ressursbruk i typisk sak med unntak fra aktivitetsplikten



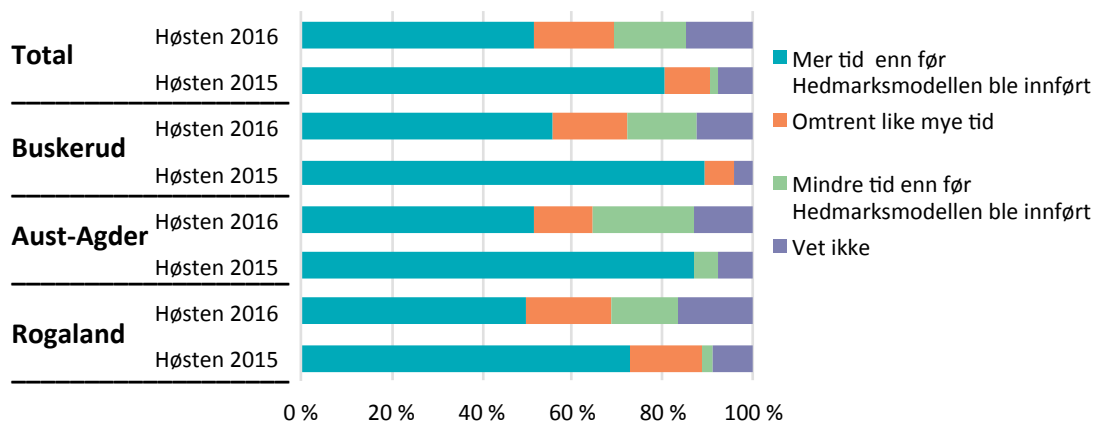
Kilde: SYFO-veilederundersøkelsen 2016

Vi spurte SYFO-veilederne om å angi tidsbruken for en typisk SYFO-sak der det er ganske åpenbart for vedkommende/verkstedet at det IKKE skal sendes en midlertidig stans (dvs. få unntak fra aktivitetsplikten). Når det gjelder antall minutter til å forberede en typisk sak før de møtte opp i verkstedet (dvs. fylle ut sjekklisten mv.) svarte SYFO-veilederne igjen svært ulikt (se Figur 5.9). 9 prosent svarte under 5 minutter, 41 prosent 5-9 minutter, 45 prosent 10-15 minutter, mens 6 prosent svarte 16-25 minutter.

Vi ba også veilederne oppgi minutter til etterarbeid av en typisk sak med unntak fra aktivitetsplikten (legge inn tekst i Arena mv.). Også her er det betydelig variasjon. 41 prosent svarte under 5 minutter, 31 prosent 5-9 minutter, 24 prosent 10-15 minutter, mens 5 prosent mer enn 16 minutter. Det er ikke store fylkes forskjeller, men også her brukte Rogaland i gjennomsnitt minst per sak.

Vi spurte veilederne om de bruker mer eller mindre tid på SYFO-sakene i forbindelse med ved 8-ukerskravet våren 2016 enn før Hedmarksmodellen ble innført. Av Figur 5.10 ser vi at rundt halvparten svarte at de bruker mer tid. Dette er rimelig likt mellom fylkene. Nesten alle svarte at endringen i tidsbruken har sammenheng med innskjerpingen av aktivitetskravet og/eller etableringen av saksdrøftingsverkstedet. Som vi ser svarer betydelig færre veiledere høsten 2016 enn høsten 2015 at de bruker "mer tid" enn før Hedmarksmodellen ble innført. Det er en indikasjon på at kontorene hadde noen oppstartutfordringer, men at veilederne etter hvert har klart å effektivisere sin håndtering av sykmeldingene.

Figur 5.10 Brukte veileder i gjennomsnitt mer eller mindre tid på hver SYFO-sak ved 8-ukers kravet under forsøksperioden, enn før Hedmarksmodellen ble innført?



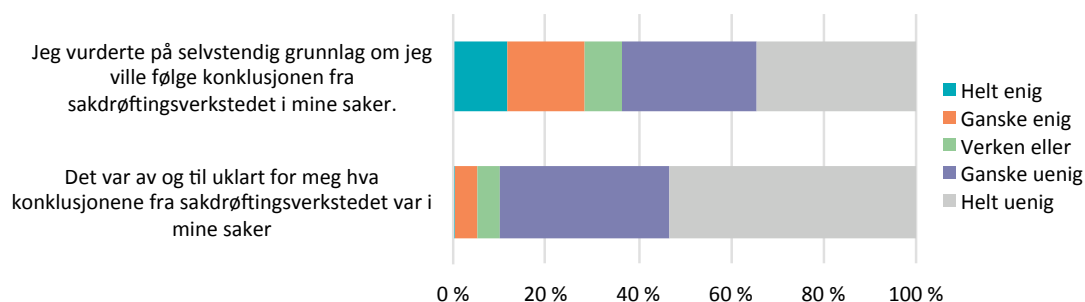
Kilde: SYFO-veilederundersøkelsen 2015 og 2016

5.4 Hvordan saksbehandler veilederne egne saker?

Selv om saksdrøftingsverkstedet trekker en konklusjon er det SYFO-veileder som tar den formelle beslutningen om det skal gjøres et unntak fra aktivitetsplikten eller sendes en melding om midlertidig stans. I spørreundersøkelsen skulle veilederne vurdere et par utsagn for å beskrive hva som skjer i

saksdrøftingsverkstedet. Figur 5.11 viser i hvilken grad SYFO-veilederne er enige i at de kan vurdere om de vil følge konklusjonen fra saksdrøftingsverkstedet på et selvstendig grunnlag, og om de oppfatter at konklusjonen fra saksdrøftingsverkstedet er uklar i deres egne saker.

Figur 5.11 Hvor godt passer følgende utsagn for å beskrive hva som skjer i saksdrøftingsverkstedet?

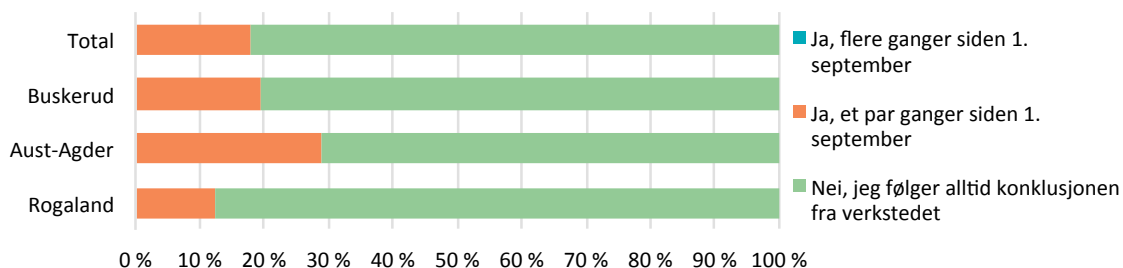


Kilde: SYFO-veilederundersøkelsen 2016

Som vi ser i Figur 5.11 er de fleste veilederne uenige i begge utsagnene. Rundt 30 prosent svarte at de er helt eller ganske enige i at de på selvstendig grunnlag kunne vurdere om de ville følge konklusjonen fra saksdrøftingsverkstedet, mens nesten 60 prosent er uenig. 90 prosent er uenige i at det av og til er uklart for meg hva konklusjonene fra saksdrøftingsverkstedet er i mine saker. Svarene betyr altså at de fleste veiledere oppfatter konklusjonene som klare, og at de skulle følge dem.

Figur 5.12 viser svarene på spørsmål om SYFO-veilederne selv har latt være å følge opp konklusjonen fra saksdrøftingsverkstedet (om å sende midlertidig stans) fordi de var uenig. De fleste svarte høsten 2015 at de alltid følger konklusjonen fra verkstedet. Litt under 20 prosent svarte imidlertid at de et par ganger siden oppstart hadde latt være å følge opp konklusjonen fordi de var uenig.

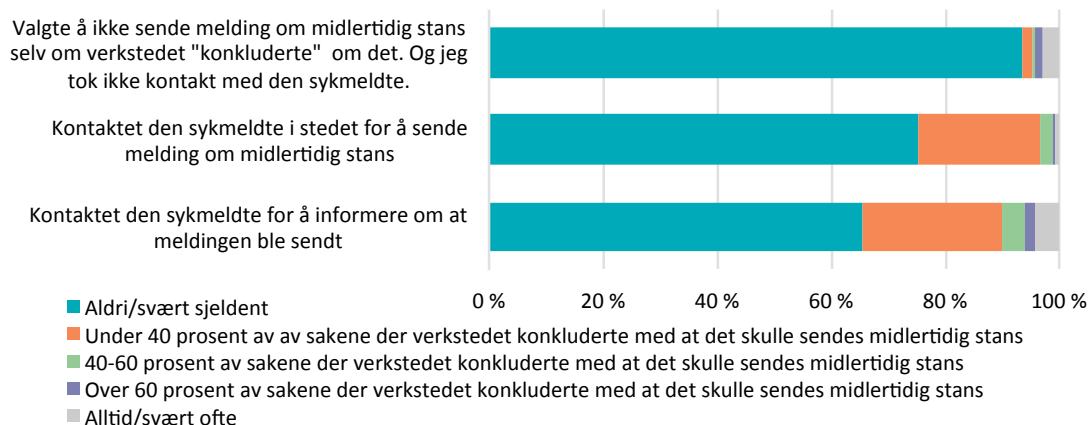
Figur 5.12 Har det hendt at veileder i sine saker ikke følger konklusjonen fra saksdrøftingsverkstedet om å sende midlertidig stans (fordi vedkommende er uenig) (Høsten 2015)?



Kilde: SYFO-veilederundersøkelsen 2015

Vi ba også SYFO-veilederne ta utgangspunkt i typiske saker der verkstedet konkluderte med at det skulle sendes melding om midlertidig stans. Vi stilte tre spørsmål rundt håndteringen. Figur 5.13 viser svarfordelingen.

Figur 5.13 *Veileders håndtering av typiske saker der verkstedet konkluderte med at det skulle sendes midlertidig stans*

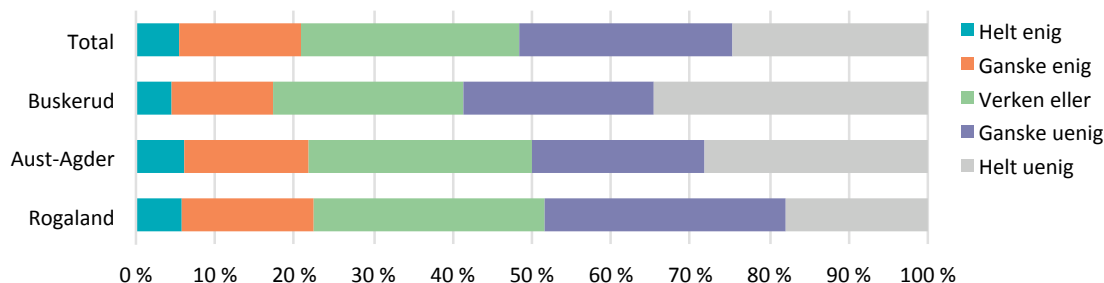


Kilde: SYFO-veilederundersøkelsen 2016

Som vi kan se svarte nesten alle SYFO-veilederne *aldri/svært sjelden* at de valgte å *ikke sende melding om midlertidig stans selv om verkstedet "konkluderte" om det* (uten å kontakte den sykmeldte). Nesten like mange svarte *aldri/svært sjelden* når det gjelder å *kontakte den sykmeldte i stedet for å sende melding om midlertidig stans* og å *kontakte den sykmeldte for å informere om at meldingen ble sendt*. Andelen som svarte *aldri/svært sjelden* var høyest i Aust-Agder. I Rogaland var det flest som hadde kontakt med den sykmeldte, selv om SYFO-veilederne også der i hovedsak svarte *aldri/svært sjelden*.

Vi ba derfor SYFO-veilederne ta stilling til følgende utsagn: "Var jeg eller verkstedet usikker på om det var riktig å sende en melding om midlertidig stans valgte jeg å sette kryss for unntak i Arena (for å ikke stoppe sykepengen unødig)".

Figur 5.14 *Hvor enig/uenig er veileder i følgende utsagn. "Var jeg eller verkstedet usikker på om det var riktig å sende en melding om midlertidig stans valgte jeg å sette kryss for unntak i Arena (for å ikke stoppe sykepengen unødig)".*



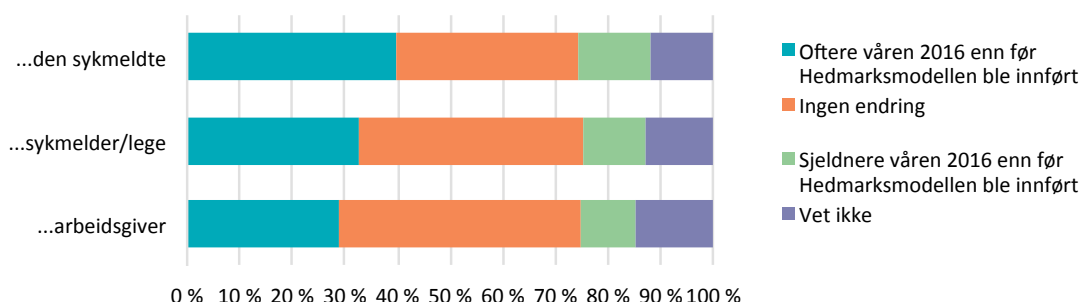
Kilde: SYFO-veilederundersøkelsen 2016

Som vi ser i Figur 5.14 svarte 21 prosent av veilederne at de er *enige*, mens 54 prosent er *uenige* i utsagnet. En del svarte *verken eller*. Det illustrerer at håndteringen av saker som var usikre varierer betydelig mellom veilederne. Vi ser denne variasjonen i alle de tre fylkene.

5.5 Kontakt med sykmeldte, arbeidsgiver og/eller sykmeldere ifm vurdering av aktivitetsplikten?

Vi ba SYFO-veilederne – med utgangspunkt i alle sykefravær som nærmer seg 8-ukers kravet – vurdere om de våren 2016 (sammenlignet med før Hedmarksmodellen ble innført) oftere eller sjeldnere har dialog/samhandling i enkeltsaker med henholdsvis sykmeldte, arbeidsgiver eller sykmelder/lege.

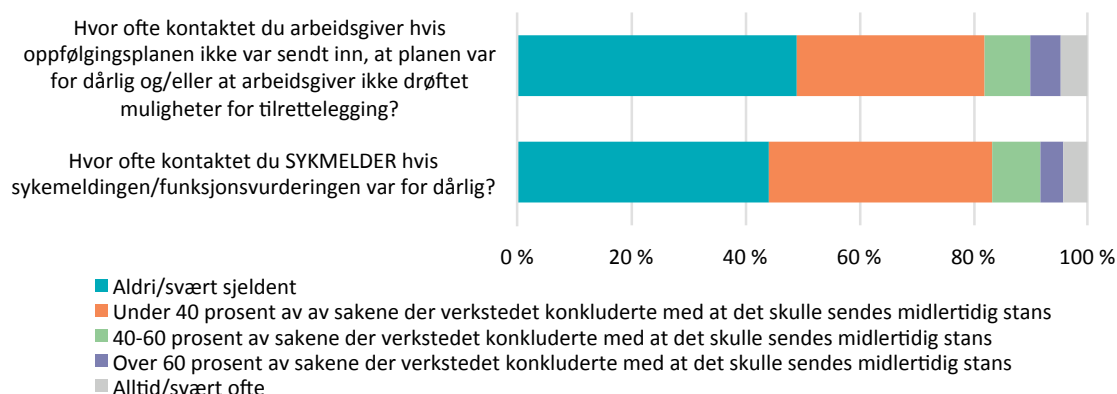
Figur 5.15 Hadde SYFO-veileder våren 2016 (sammenlignet med før Hedmarksmodellen ble innført) oftere eller sjeldnere dialog/samhandling i enkeltsaker med...



Kilde: SYFO-veilederundersøkelsen 2016

Figur 5.15 viser at nesten halvparten av SYFO-veilederne svarte at det ikke har vært noen endring i dialogen/samhandlingen med lege/sykmelder, mens en tredjedel svarte oftere. Når det gjelder kontakten med arbeidsgiver, svarte 29 prosent at de *oftere har dialog*, 46 prosent svarte *ingen endring*, mens 10 prosent svarte *sjeldnere*. 40 prosent av veilederne svarte at de oftere har dialog/samhandling med den sykmeldte våren 2016 enn før Hedmarksmodellen ble innført. Høsten 2015 rapporterte veilederne om noe hyppigere kontakt med alle tre aktører.

Figur 5.16 Om veileder tar kontakt med arbeidsgiver og/eller sykmelder når dokumentasjonen er for dårlig



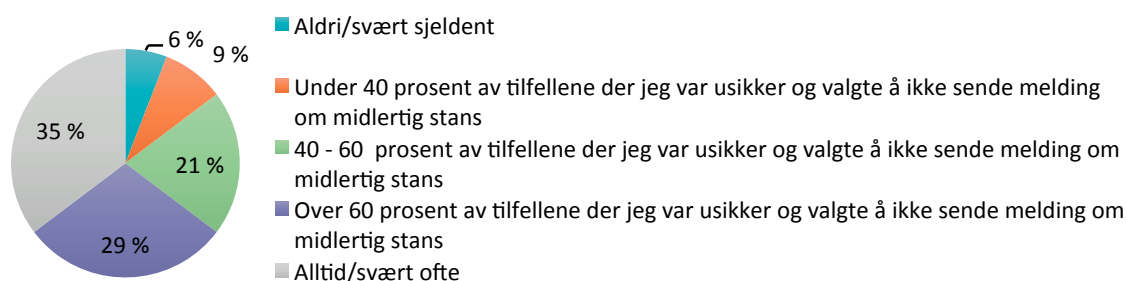
Kilde: SYFO-veilederundersøkelsen 2016

Vi spurte også om hvor ofte SYFO-veileder tok kontakt med arbeidsgiver hvis oppfølgingsplanen ikke var sendt inn, at planen var for dårlig og/eller at arbeidsgiver ikke drøftet muligheter for tilrettelegging. Som vi ser av Figur 5.16

svarte om lag halvparten *aldri/svært sjelden*. Andelen som tok kontakt med arbeidsgiver var lavest i Aust-Agder, mens den var høyeste i Rogaland. Vi finner omtrent den samme praksisen når det gjelder hvor ofte SYFO-veilederne tok kontakt med *sykmelder* hvis sykmeldingen/funksjonsvurderingen var for dårlig.

SYFO veilederne som var enige i at de ikke skulle stoppet sykepengene når de eller verkstedet var usikre - ble spurt om hvor vanlig det var at de samtidig la opp til å ha et tidligere Dialogmøte 2 (møtet skal være gjennomført innen uke 26 av sykefraværet). Som vi ser i Figur 5.17 svarte 6 prosent *aldri/svært sjelden*, samtidig som 35 prosent svarte *alltid/svært ofte*. Resten hadde en varierende praksis.

Figur 5.17 *Hvor vanlig var det at veileder la opp til å ha et tidligere Dialogmøte 2 når de gjorde unntak fra aktivitetsplikten fordi de var usikker? N=34*



Kilde: SYFO-veilederundersøkelsen 2016

Vi spurte også de sammen veilederne om når de i tilfelle planla å ha Dialogmøte 2. 62 prosent la opp til å ha dialogmøtet 2 innen uke 18. Men en tredjedel svarte at praksis varierer veldig.

5.6 Har verkstedet gitt praksisendringer i håndteringen av aktivitetskravet i uke 8?

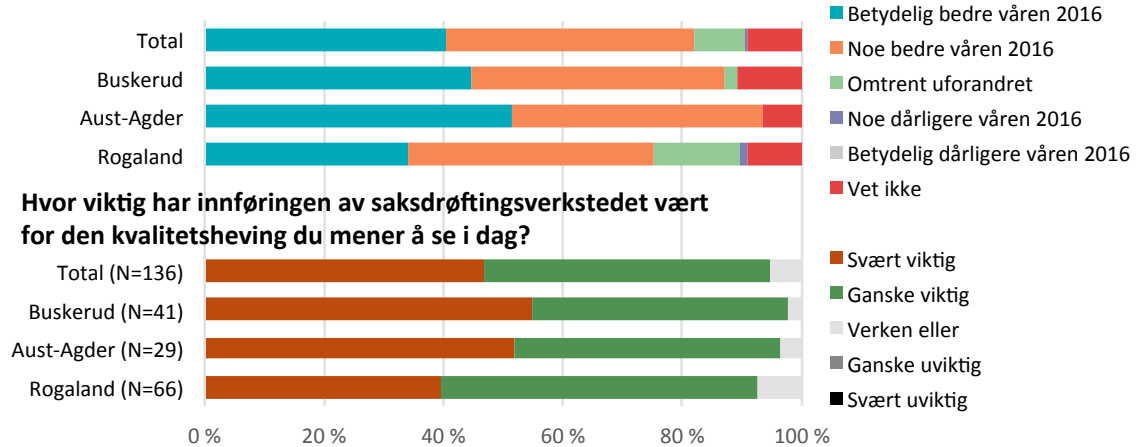
Et viktig formål med å innføre saksdrøftingsverksted var å få til praksisendringer hos SYFO-veilederne. Ga verkstedet en kvalitetsheving av veileders håndtering av aktivitetskravet i uke 8, en likere saksbehandling og/eller veilederne en kompetanseheving?

Vi spurte SYFO-veilederne om de mener at kvaliteten på saksbehandlingen knyttet til aktivitetskravet i uke 8 har endret seg blant SYFO-veilederne som deltar i verkstedet. 82 prosent svarte at kvaliteten på saksbehandlingen hadde blitt *betydelig* eller *noe* bedre våren 2016 enn før Hedmarksmodellen ble innført (se Figur 5.18). 95 prosent anser at innføringen av saksdrøftingsverkstedet har vært viktig for den kvalitetshevingen de mener å se.

Figur 5.18 *Veiledernes oppfatning om endring i kvalitet og hvor viktig saksdrøftingsverkstedet har vært for en ev. kvalitetsheving*

Har kvaliteten på saksbehandlingen knyttet til aktivitetskravet i uke 8 endret seg i dag, sammenlignet med situasjonen for ett år siden?

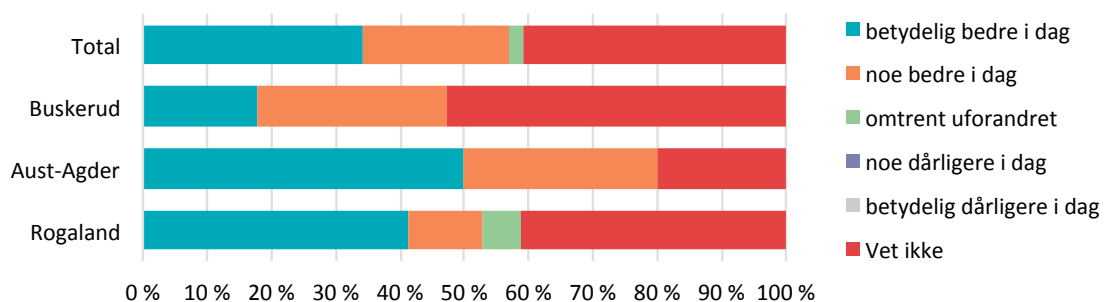
Kvaliteten er?



Kilde: SYFO-veilederundersøkelsen 2016

Vi ba IA-rådgiverne vurdere om kvaliteten på saksbehandlingen knyttet til aktivitetskravet i uke 8 har endret seg, sammenlignet med situasjonen før Hedmarksmodellen ble innført (se Figur 5.19). De fleste svarte at saksbehandlingen er blitt betydelig bedre eller noe bedre siden innføringen av modellen. Ingen svarte at kvaliteten er blitt dårligere, men rundt 40 prosent svarte "vet ikke".

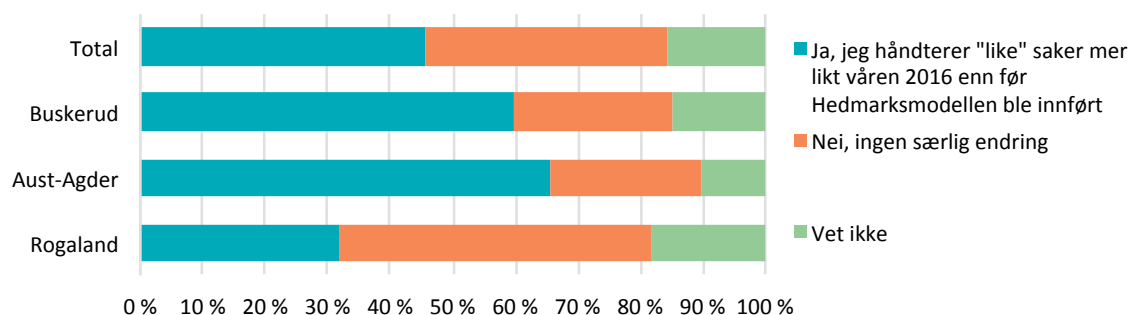
Figur 5.19 *Har kvaliteten på saksbehandlingen knyttet til aktivitetskravet i uke 8 endret seg, sammenlignet med situasjonen før Hedmarksmodellen ble innført? Kvaliteten er...*



Kilde: IA-rådgiverundersøkelsen 2016

Figur 5.20 viser veiledernes svar på et spørsmål om de håndterte saker mer likt våren 2016 enn før Hedmarksmodellen ble innført. 46 prosent svarte at de *håndterer like saker mere likt*. Resten svarte *ingen endring* eller *vet ikke*. Det er små forskjeller mellom fylkene. Nesten alle svarte at endringen i håndteringen har sammenheng med innskjerpingen av aktivitetskravet og/eller etableringen av saksdrøftingsverkstedet. Svarene i 2016 skiller seg lite fra svarene i 2015.

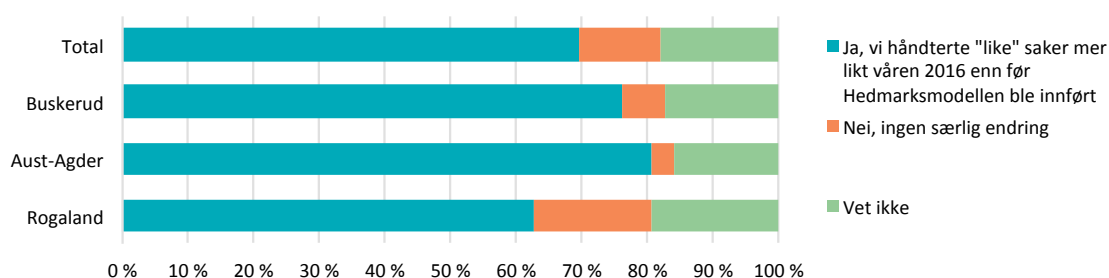
Figur 5.20 Håndterer veileder like saker mer likt våren 2016 enn før Hedmarksmodellen ble innført?



Kilde: SYFO-veilederundersøkelsen 2016

Figur 5.21 viser veiledernes oppfatning av om det er likere praksis i deres håndtering av sykmeldte ved uke 8 våren 2016 enn før Hedmarksmodellen ble innført. 70 prosent svarte at det er mer lik praksis. 12 prosent svarte at de ikke opplever noen endring. Svarene høsten 2016 skiller seg lite fra svarene i 2015.

Figur 5.21 Har SYFO-veilederne som deltar i ditt verksted fått en mer lik praksis når det gjelder håndteringen av sykmeldte ved 8 ukers-kravet våren 2016 enn før Hedmarksmodellen ble innført?



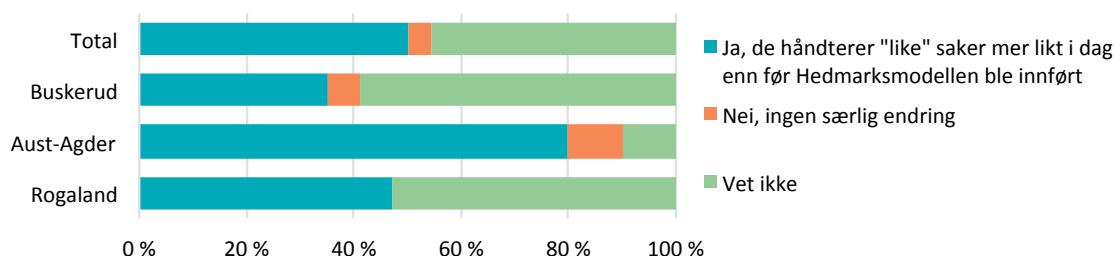
Kilde: SYFO-veilederundersøkelsen 2016

En av kompetanseveilederne vi intervjuet trakk frem malen de hadde utviklet for møteledelse som en nøkkelfaktor for å få etablert en tilnærmet lik saks-vurdering:

Det er fortsatt ganske stor forskjell mellom kontorene. Jeg har tre-fire kontor og tre ulike rådgivende leger. Det er ulike grupper av sykmeldte i de ulike geografiske områdene. Det er selvfølgelig forskjeller mellom veiledere og rådgivende leger. For eksempel på hvem som tar ordet eller er mest på i saken sin. Er veileder dårlig forberedt blir det flere diskusjoner. I ett verksted er det slik at veilederne har forberedt seg godt og legger frem saken og folk rundt nikker. Da er det jo en tilnærmet lik praksis, ikke like mye forberedelser, møteleder må også følge med på hvor skal man skru for å få til lik praksis.

Våre intervjuer med kompetanseveiledere og SYFO-veiledere bekrefter funnene fra spørreundersøkelsen. Ikke minst under oppstartfasen var det endel utfordringer knyttet til praktiseringen. Utover i forsøksperioden har gjennomføringen av verkstedene og saksvurderingene blitt stadig mer forutsigbar. Det bekrefter også våre informanter høsten 2016.

Figur 5.22 *Er din vurdering at SYFO-veilederne i ditt fylke har fått en mer lik praksis når det gjelder håndteringen av sykmeldte ved 8- ukerskravet i 2016 enn før Hedmarksmodellen ble innført?*



Kilde: IA-rådgiverundersøkelsen 2016

Vi spurte også IA-rådgiverne om de anser at SYFO-veilederne i eget fylke har fått en mer lik praksis når det gjelder håndteringen av sykmeldte ved 8- ukerskravet hittil i 2016 enn før Hedmarksmodellen ble innført. Svarene er vist i Figur 5.22.

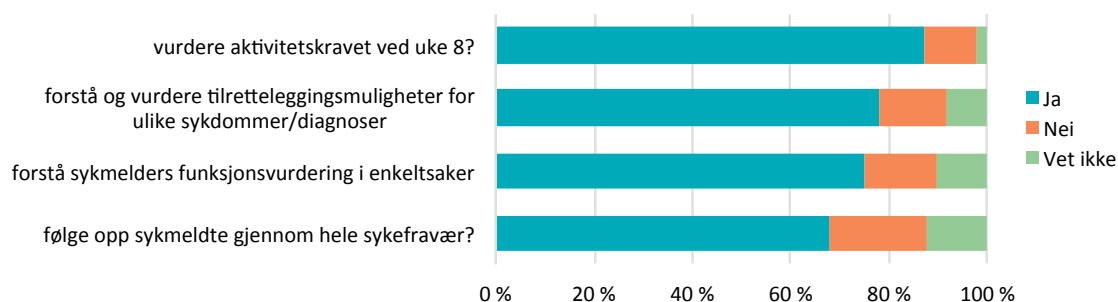
Samlet sett mener omtrent halvparten av IA-rådgiverne at SYFO-veilederne håndterer sakene mer likt nå enn før Hedmarksmodellen ble innført. Aust-Agder skiller seg ut ved at de fleste opplever at veilederne har fått mer lik praksis.

Blant de IA-rådgiverne som svarte at SYFO-veilederne håndterer «like» saker mer likt i 2016 (enn før Hedmarksmodellen ble innført) tror de aller fleste at det har sammenheng med etableringen av saksdrøftingsverkstedet.

Figur 5.23 viser SYFO-veilederenes oppfatning av om saksdrøftingsverkstedet har bidratt til kompetanseheving. Vi spurte om kompetanseheving innenfor følgende fire områder:

- vurdere aktivitetskravet ved uke 8
- forstå sykmelders funksjonsvurdering i enkeltsaker
- forstå og vurdere tilretteleggingsmuligheter for ulike sykdommer/diagnoser
- følge opp sykmeldte gjennom hele sykefravær

Figur 5.23 *Har innføringen av saksdrøftingsverkstedet bidratt til at veileder selv mener å ha økt sin kompetanse i å...*



Kilde: SYFO-veilederundersøkelsen 2016

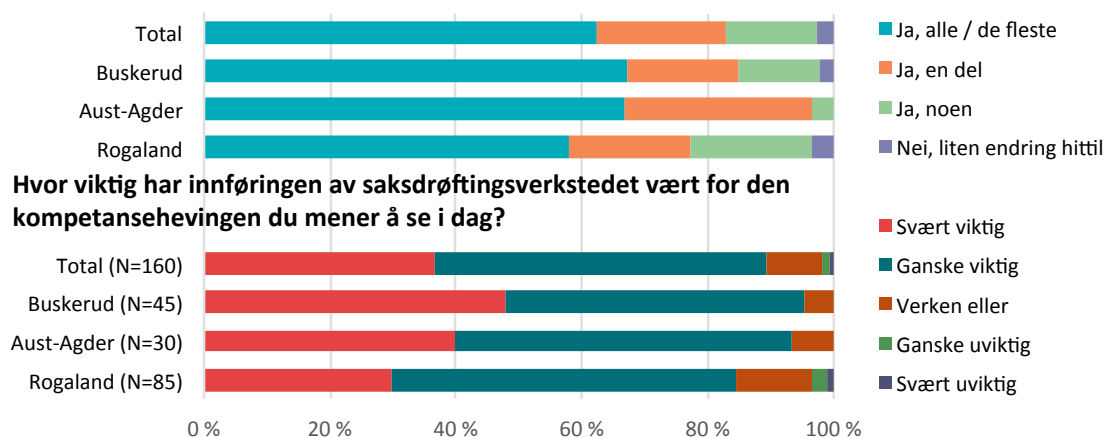
Figuren viser at veilederne oppfatter at saksdrøftingsverkstedet har gitt dem økt kompetanse knyttet til alle de fire forholdene de skulle svare på i under-

søkelsen. Kanskje ikke så overraskende har verkstedet vært mest kompetansehevende når det gjelder vurderingen av aktivitetskravet ved uke 8.

I Figur 5.24 viser vi svarene på spørsmål til veilederne om de oppfatter at de andre SYFO-veiledere i verkstedet har økt sin kompetanse i å håndtere sykmeldte, og hvor viktig de mener at saksdrøftingsverkstedet eventuelt har vært for kompetansehevingen.

Figur 5.24 Har SYFO-veilederne økt sin kompetanse i håndtering av sykmeldinger og hvor viktig har eventuelt saksdrøftingsverkstedet vært for den kompetansehevingen?

Har SYFO-veilederne som deltar i ditt verksted fått økt sin kompetanse i håndtering av sykemeldinger i dag, sammenlignet med situasjonen før Hedmarksmodellen?

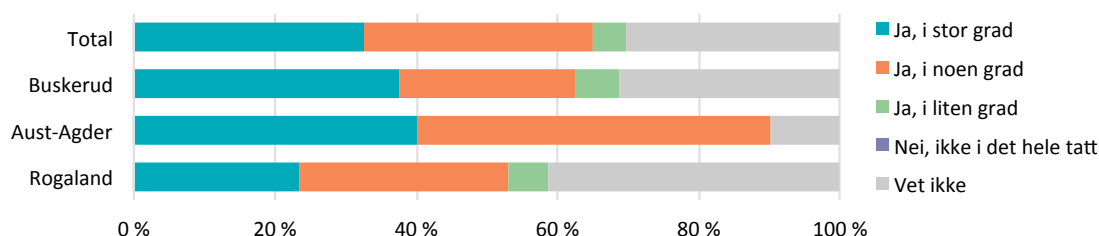


Kilde: SYFO-veilederundersøkelsen 2016

62 prosent av SYFO-veilederne svarte at alle/de fleste har fått økt sin kompetanse i håndtering av sykmeldinger. 21 prosent svarte at "en del" har fått økt sin kompetanse, mens 15 prosent svarte "noen". Kun 2 prosent svarte "ingen endring hittil". 89 prosent av de som opplevde kompetanseheving, svarte at saksdrøftingsverkstedet har vært ganske eller svært viktig for den utviklingen de har observert. Det er en forbedring i opplevd kompetansehevingen høsten 2016, sammenlignet med svarene i 2015.

Vi ba også IA-rådgiverne gi en vurderingen av om SYFO-veilederne i fylket har fått økt sin kompetanse i håndtering av sykmeldinger i 2016, sammenlignet med situasjonen før Hedmarksmodellen ble innført. Selv om det kan være vanskelig for IA-rådgiverne å svare, valgte vi å stille dem spørsmålet fordi de kan ha opparbeidet erfaring basert på kontakten med arbeidsgivere og ved å delta på Dialogmøter.

Figur 5.25 Er din vurdering at SYFO-veilederne i ditt fylke har fått økt kompetanse i håndtering av sykmeldinger i 2016, sammenlignet med situasjonen før Hedmarksmodellen ble innført?



Kilde: IA-rådgiverundersøkelsen 2016

Figur 5.25 viser svarene på dette spørsmålet. Et klart flertall svarte at de i stor eller noen grad tror veilederne har fått økt kompetanse. En høy andel av de resterende svarte vet ikke.

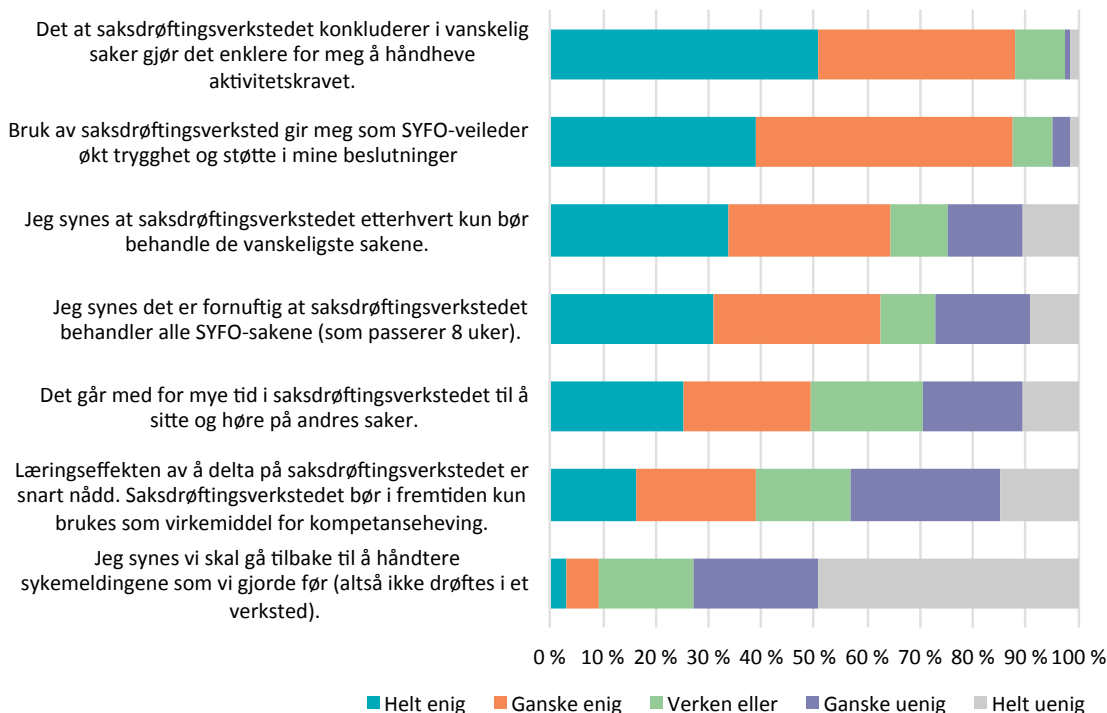
5.7 Oppsummering av saksdrøftingsverkstedene

I det følgende oppsummerer vi erfaringene ved saksdrøftingsverkstedet. Figur 5.26 viser en oversikt over SYFO-veilederens holdninger til en del aspekter ved verkstedet. Det er størst enighet om at verkstedet gjør det enklere å håndheve aktivitetskravet i vanskelige saker og at verkstedet gir trygghet og støtte for beslutningene som veileder må ta.

En del er også enige i at saksdrøftingsverkstedet etterhvert kun bør behandle de vanskeligste sakene, men samtidig er flertallet enige at det er fornuftig at verkstedet behandler alle SYFO-sakene (som passerer 8 uker). Om lag halvparten er også enige i at det går med for mye tid i saksdrøftingsverkstedet til å sitte og høre på andres saker.

Om lag 40 prosent av veilederne er enige i at læringseffekten av å delta på saksdrøftingsverkstedet er nådd og at saksdrøftingsverkstedet i fremtiden kun bør brukes som virkemiddel for kompetanseheving. Men noen flere er uenige i dette. Svarene i 2016 skilte seg forholdsvis lite fra hva veilederne svarte høsten 2015.

Figur 5.26 *Hvor enig/uenig veilederne er i utvalgte aspekter ved saksdrøftingsverkstedet.*

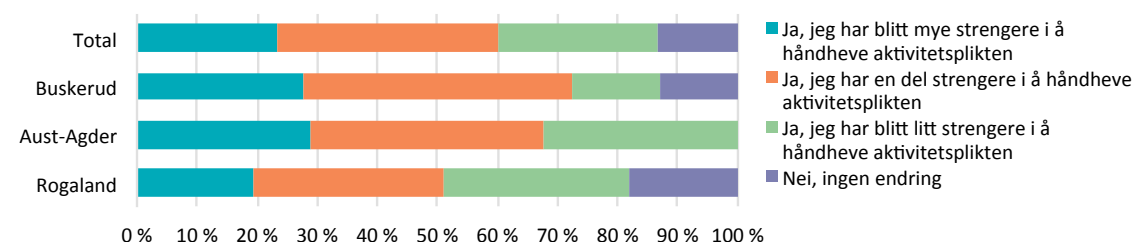


Kilde: SYFO-veilederundersøkelsen 2016

I undersøkelsen i 2016 spurte vi også veilederne om de synes NAV ”skal gå tilbake til å håndtere sykmeldingene som vi gjorde før (altså ikke drøftes i et verksted)”. 74 prosent av veilederne er uenig i dette. Svært få er enig. Svaret gir en klar tilbakemelding om at bruken av saksdrøftingsverksted for sykmeldinger vurderes som vellykket. Av den grunn har også alle tre fylkene videreført verkstedet etter at forsøket opphørte 1. september 2016.

Vi spurte SYFO-veilederne om de opplever at de selv har blitt strengere i håndhevingen av 8-ukerskravet som følge av etableringen av saksdrøftingsverkstedet. Som vi kan se av Figur 5.27 svarer de fleste at de har blitt strengere. I Rogaland svarte 18 prosent *Nei, ingen endring*, mens andelen er 13 prosent i Buskerud.

Figur 5.27 *Har etablering av saksdrøftingsverkstedet medført endringer i hvordan du håndterer 8-ukers kravet, sammenlignet med situasjonen før Hedmarksmodellen ble innført?*



Kilde: SYFO-veilederundersøkelsen 2016

Fra spørreundersøkelsen med SYFO-veilederne høsten 2015 har vi trukket frem følgende positive vurderinger av saksdrøftingsverkstedet:

- Det at vi drøfter og kommer til felles enighet om synspunkt og strategi, sammen med rådgivende lege, gjør det lettere å stå i beslutningen i møte med sykmeldte, arbeidsgiver og fastlege. At vi får støtte og fokus fra ledelsen om at jobben vi gjør faktisk er veldig viktig. At det er fokus på å komme tidligere inn i sykefraværet. Vi er ikke oftere inne i dialogmøte 1, men vi har oftere tidligere dialogmøte 2.
- Vi har fått en god praksis og møter godt forberedt til møtene. Ser at økt fokus på muligheter for aktivitet har resultert i flere graderte sykmeldinger. Tenker at den ekstra tiden vi bruker ved 8 ukers tidspunktet vil føre til økt kompetanse i alle ledd som igjen vil føre til færre lange sykmeldinger uten aktivitet. Saksbehandlerne blir tryggere på sin rolle. Den sykmeldte vil stille større krav til fastlegen og arbeidsgiverne må anstrenge seg mer for å finne alternative arbeidsoppgaver.
- Vi har en del saker som det blir sendt ut stansbrev til - men jeg opplever ikke telefonstorm av den grunn. De som tar kontakt får en god forklaring på hvorfor sykepengene har stanset og hva de må gjøre. Når vi får det vi trenger av opplysninger så setter vi i gang sykepengene igjen. Uansett - vi får flere brukere som blir gjort oppmerksom på aktivitetskravet. Tidlig kontakt med NAV oppleves som positivt.
- Veldig bra å komme tidlig inn og det virker oppdragende på både den sykmeldte, arbeidsgiver, fastlege og oss i NAV.
- Den bevisstgjør oss som veiledere, og ikke minst for oss som har jobbet med sykefraværsoppfølging i årtider trengs det å få justert praksisen vår regelmessig. Det er lett å velge minste motstands vei når ingen "ser i kortene". Mye av det arbeidet vi legger ned tidlig i sakene gir oss en lettere vei på sikt, enten ved friskmelding eller ved at vi får tettere dialog med sykmelder og sykmeldte underveis (Tidlig intervensjon).

Nedenfor følger en del innspill fra SYFO-veileder høsten 2015 til justeringer/endringer i saksdrøftingsverkstedet.

Tid brukt på delta på verkstedet

- Tidstyv. Bruker altfor lang tid på å sitte å høre på andres saker. Liten læring, dette kan vi fra før. Vanskelig saker kan vi diskutere som et team på andre arenaer. NAV A og B har et svært oppegående SYFO-team der flere av rettlederne har like stor eller større kompetanse i fagfeltet enn kompetanseveileder. Det er for oss meningsløst å sitte der tre timer i uken på saker vi kunne løst fortløpende. Det er vi som har førstehåndskunnskap om arbeidsplassene (etter mange dialogmøte ute på bedriftene) og den enkelte leges sykmeldingspraksis. Tidligere skulle aktivitetsverkstedet "være enige" om konklusjonen. dvs. den enkelte ble fratatt myndighet, dette har man heldigvis gått bort fra. Den som "eier saken" og skal fronte vedtaket videre har beslutningsmyndigheten. Slik skal det være. Blir jo litt oppgitt når Hedmarksmodellen blir presentert som den store fantastiske måten å jobbe på (som om vi andre ikke har gjort noen ting!). De var jo på opplæring her for å se hvordan vi gjorde

det og fant deretter ut hvordan de ville ha det. Noe passer noen steder, andre steder fungerer noe annet. Folk skal ha lik behandling uansett hvor i landet de bor, men hvordan dette arbeidet organiseres, må jo kunne tilpasses behovet til hvert kontor.

- Tar for mye tid. Før hadde vi mulighet til å ha noen enkeltsamtaler med sykmeldte på 8-ukers tidspunktet. Det er det ikke tid til nå, og vi får ikke like mye relevant informasjon fra saksdrøftingsverkstedene, som vi fikk av å snakke med folk.
- SYFO verkstedet er helt bortkastet og bruker alt for mye ressurser til å høre på andres saker som stjeler en halv dag. Det er kvelende. Er man forhindret til å delta går det ut over bruker, som igjen kunne vært løst for 5 dager siden i en enkel håndvending. Konklusjon: Vi har ikke tid til å sette av en halv dag for å høre på andres saker og diskutere det samme som vi har konkludert med for lengst!!!!

Sakshåndtering og kompetanseutvikling

- De vanskelige sakene er vanskelige uansett om de er drøftet i verkstedet eller ikke. Jeg er ikke enig at verkstedet har gitt meg trygghet i de vanskelige sakene. De vanskelige sakene er som oftest de med psykiske lidelser. Vi vet at ekstra belastninger som midlertidig stans i sykepengen i disse tilfellene kan mottas med en del motstand. Så selv om vi har drøftet det i forkant så er det like vanskelig å forklare grunnen til den sykmeldte. Det er et etisk dilemma her som ofte bunner i for lite detaljer fra legen og dette går utover bruker. Gjennom verkstedet har vi fått noe mer kompetanse ved at rådgivende lege har bidratt men jeg tror det er behov for en psykolog hvis vi skal trygges bedre. Samtidig så tenker jeg at det vil alltid være vanskelige saker der all mulig fagpersonell som er tilgjengelig kunne deltatt, men saken hadde vært vanskelig uansett. Dette følger med jobben. Da er det viktig at vi har gode kommunikasjonsevner som veiledere og bare gjøre det beste vi kan for å fremstå som profesjonelle med etikken i bunn.
- Det tar mye tid. Jeg personlig kunne tenkt meg å forberedt mine saker for å bruke tiden på de saker jeg er i tvil om eller der rådgivende lege kan si noe om diagnose. Det er satt av for lang tid. Det tar ikke mange verksted før vi skjønner tegningen, det er på tide å få praktisere det vi har lært. Jeg har ikke behov for tryggheten av at mitt team tar en avgjørelse, den kan jeg stå for selv.

Rådgivende leges rolle

- Rådgivende leges funksjon synes noe overflødig i verkstedene. Ikke nødvendig med leges tilstedeværelse for å få til gode verksted. Etter hvert synes det heller ikke nødvendig med ekstern veileder/møteholder. Dette fordi SYFO-teamet nå synes å kunne avholde verkstedene på egen hånd, læringspunktet for dette er nådd.
- Føler at rådgivende lege sin rolle ikke alltid er så mye til nytte i våre verksted. Litt uklart og kanskje litt mye opptatt av beskrive de medisinske plagene uten å si så mye hvordan de ulike plagene påvirker funksjonsevnen.

- Jeg synes rådgivende lege bør ha en tyngre rolle. I begynnelsen var det en stram linje, men nå setter vi mye unntak. Jeg opplever at vi hadde strengere linje før vi innførte denne modellen enn vi har nå.
- Det er positivt med lege tilstede. MEN: i mesteparten av sakene er det ikke behov for legevurdering, det er greie saker. Forslag: lege tilgjengelig, slik at vi kan be om vurdering via gosys i de saken der vi er usikre på de medisinske opplysninger. Dette gjelder imidlertid ikke bare ved 8-ukers tidspunktet. Også ved evt. vurdering av arbeidsuførhet (§8-4) på et senere tidspunkt. Vi trengte en justering i forhold til mer trykk mot arbeidsgiver, det var bra.
- I vår region har vi ikke med psykolog, men der jeg er møteleder er psykolog med hver gang. Jeg opplever det som positivt å ha psykolog med og savner derfor det i våre møter.

Kompetanseveileders rolle

- Det burde være unødvendig å ha med andre en rådgivende lege på aktivitetsverkstedet. Det er veldig bra at vi får mer tilgang til rådgivende lege. Men det kan føles som "formynderi" og umyndiggjøring å ha med en kompetanseveileder i tillegg. Kompetanseveiledere er ok på kick-off samlinger og informasjon i forkant, men ikke inn i selve aktivitetsverkstedet. Vi ønsker å ta egne vurderinger i samråd med rådgivende lege - ikke få tredd avgjørelser ned over hode på oss! Det er ikke verken god pedagogikk og lite lurt rent psykologisk.
- Synes møteleder/rådgivende lege er for rigide i tilbakemeldingene. Synes man bør la tvilen komme den sykmeldte til gode.

Hvilke saker som tas opp

- Begrense antall saker som tas opp på nytt etter at vi har fått ytterligere opplysninger fra enten arbeidsgiver, sykmelder eller arbeidstaker. Kun saker der vi vurderer at de nye opplysningene ikke medfører endring (kvalitetssikring) før eventuell endelig stopp.
- Synes det har blitt en litt for lang liste over sykdommer og situasjoner som medfører at bruker må ringes til i stedet for å få brev.
- At vi som saksbehandlere får muligheten til å vurdere hvilke saker vi vil ta med til verkstedet hver uke.
- Unnta de opplagte sakene. Bør etterhvert ikke være behov for å behandle alle saker. Kunne også bruke verkstedene til å drøfte vanskelige saker lenger ut i sykmeldingsperioden.

Endring i føringer og usikkerhet til gjennomføring av verkstedet

- Jeg opplevde i oppstart at jeg var umyndiggjort. Vi skulle bli enige, men kompetanseveileder hadde siste ordet. Det er snudd på nå.
- Det har også vært mange forandringer knyttet hvordan vi skal gjøre tingene, noe som er forvirrende og irriterende. I begynnelsen skulle en ikke få se på sakene på forhånd, ikke ringe bruker, arbeidsgiver, lege i enkeltsaker selv om veileder ønsket det, ikke etterspørre legeopplysninger eller oppfølgingsplan. Nå kan vi se på sakene til en viss grad, ringe bruker gjerne i saker der veileder ikke forstår hvorfor, etc. Det

har ikke vært noen konsekvent praksis og en sitter med en følelse av at "reglene" forandrer seg fra uke til uke. NAV lokalt ble heller ikke tatt med på råd når det skulle innføres aktivitetsverksted. Hadde NAV Rogaland latt lokalkontorene få komme med innspill før verkstedene ble satt i gang, så hadde nok verkstedene vært bedre, og det hadde ikke vært så mange justeringer underveis.

- Vi har delt SYFO-veilederne i to grupper, for å frigjøre noe arbeidstid for hver enkelt. Da slipper alle å være deltagende i alle saker, men har alltid noen å rådføre seg med.

En del av innvendingene som kom høsten 2015 medførte at fylkene og verkstedene justerte sin praktisering av modellen utover i 2016. For eksempel ble de største verkstedene delt i to slik at det maksimalt deltok rundt seks SYFO-veiledere i hvert verksted. Det ble også innført føringer på at enkelte åpenbare saker (gravide som nærmet seg permisjonen, arbeidstakere over 67 år mv.) ikke lenger skulle drøftes i verkstedet. Hvis SYFO-veileder ikke hadde egne saker ble det i en del verksteder også akseptert at de ikke deltok.

6 Betydning av Hedmarksmodellen for regimet rundt sykefraværsoppfølging

I dette kapitlet ser vi nærmere på hvordan innføringen av Hedmarksmodellen har påvirket sykefraværsoppfølgingen i forsøksfylkene. Vi knytter drøftingen til de konkrete milepælene/kravene i regime rundt sykefraværsoppfølging som gjaldt når forsøket pågikk. Det vil si sykefraværsoppfølgingen frem til uke 8, bruk av gradert sykmelding, erfaringer knyttet til en midlertidig stans av sykepenges ved uke 8 og sykefraværsoppfølgingen fra uke 9.

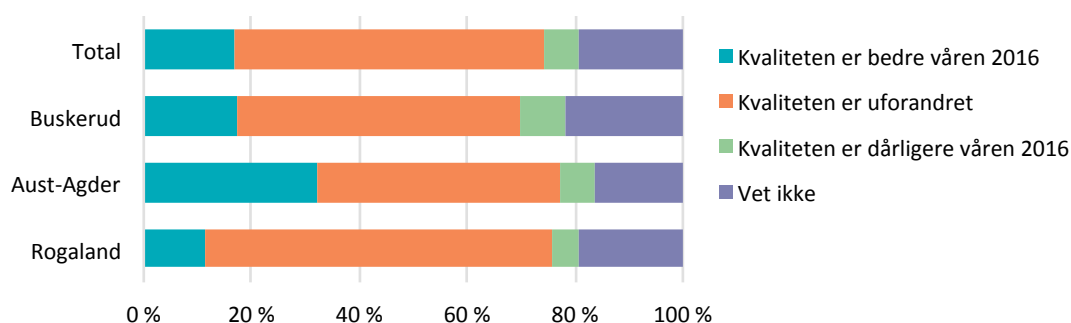
6.1 Sykefraværsoppfølgingen frem til uke 8

De to viktigste milepælene frem til uke 8 av et sykefravær er oppfølgingsplanen og dialogmøte 1. Hedmarksmodellens eventuelle betydning for disse aktivitetene beskrives nedenfor.

6.1.1 Oppfølgingsplanen

Vi stilte spørsmål til SYFO-veilederne om de mener at kvaliteten på oppfølgingsplanene er bedre våren 2016 enn før Hedmarksmodellen ble innført. Flest svarte at kvaliteten er uforandret (Figur 6.1). Rundt 17 prosent svarte at den er bedre enn før Hedmarksmodellen ble innført, mens 6 prosent svarte at kvaliteten er dårligere. Dette er en noe mer positiv vurdering enn høsten 2015. Blant de relativt få som ser en kvalitetsheving svarte rundt halvparten at det har sammenheng med innskjerpingen av aktivitetskravet.

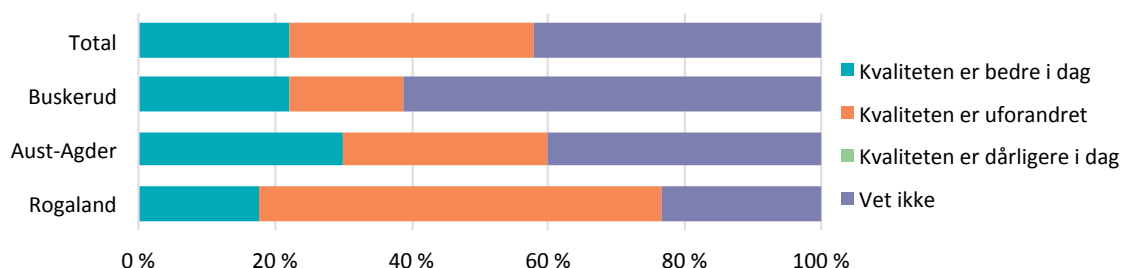
Figur 6.1 Anser SYFO-veileder at kvaliteten på oppfølgingsplanene generelt blitt bedre eller dårligere våren 2016 enn før Hedmarksmodellen ble innført?



Kilde: SYFO-veilederundersøkelsen 2016

Hvordan vurderer IA-rådgiverne oppfølgingsplanene? Av Figur 6.2 ser vi at 20 prosent mener at kvaliteten er blitt bedre, mens omlag en tredjedel mener at kvaliteten er uforandret. De relativt få IA-rådgiverne som opplever at oppfølgingsplanene har blitt bedre, tror at endringen er en følge av innskjerpingen av aktivitetskravet.

Figur 6.2 *Opplever IA-rådgiverne at kvaliteten på oppfølgingsplanene generelt har blitt bedre eller dårligere i dag enn før Hedmarksmodellen ble innført?*

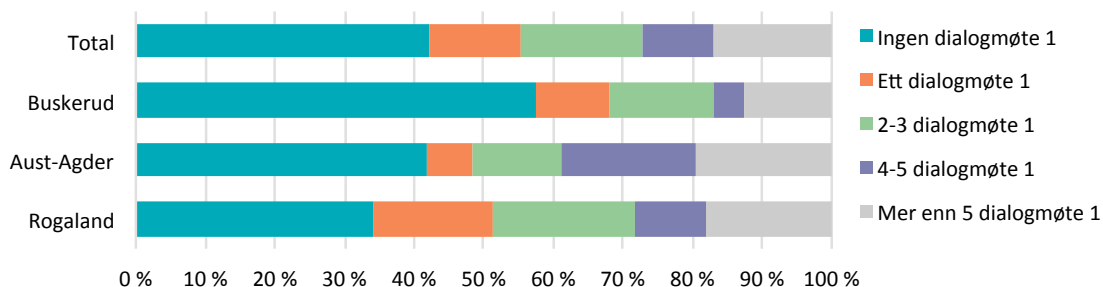


Kilde: IA-rådgiverundersøkelsen 2016

6.1.2 Dialogmøte 1

Arbeidsgiver skal kalle inn arbeidstaker til dialogmøte om innholdet i oppfølgingsplanen senest sju uker etter at arbeidstaker har vært helt borte fra arbeidet. Dialogmøte er i utgangspunktet et møte mellom arbeidsgiver og den sykmeldte, men NAV kan innkalles hvis deltakerne ønsker det. Vi spurte SYFO-veilederne om hvor mange Dialogmøte 1 de har deltatt på hittil i 2016. Svarfordelingen er vist i Figur 6.3. 42 prosent svarte at de ikke har deltatt på noe Dialogmøte 1 hittil i 2016. 31 prosent sier at de har deltatt på mellom ett og tre møter, mens 17 prosent har deltatt på mer enn fem møter.

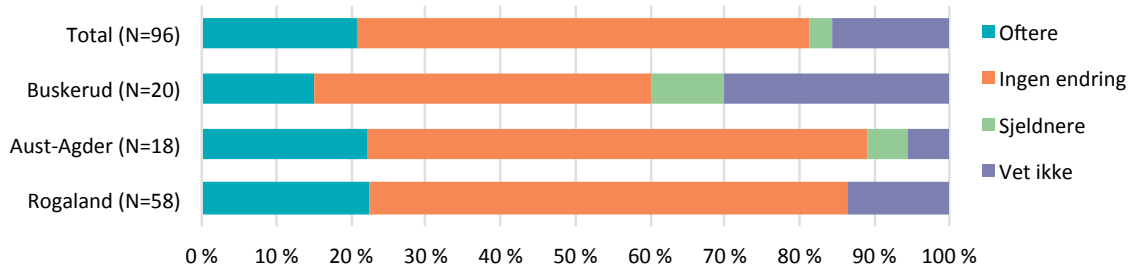
Figur 6.3 *Omtrent hvor mange Dialogmøte 1 har SYFO-veileder deltatt på hittil i 2016?*



Kilde: SYFO-veilederundersøkelsen 2016

Deltar SYFO-veilederne oftere eller sjeldnere i Dialogmøte 1 i 2016 enn før Hedmarksmodellen ble innført? I Figur 6.4 ser vi at 21 prosent svarte at de deltar oftere på Dialogmøte 1 hittil i 2016 enn før Hedmarksmodellen ble innført, mens 60 prosent svarte ingen endring. Det var omtrent det samme svaret som høsten 2015.

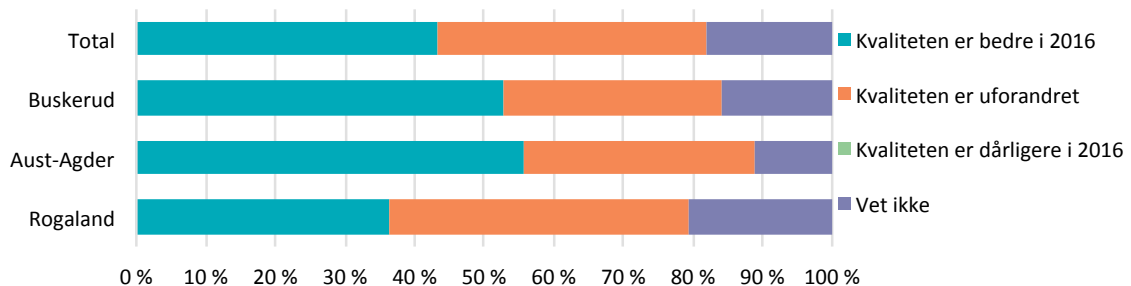
Figur 6.4 *Deltar SYFO-veileder oftere eller sjeldnere i Dialogmøte 1 i enkeltsaker hittil i 2016, sammenlignet med før Hedmarksmodellen ble innført?*



Kilde: SYFO-veilederundersøkelsen 2016

I Figur 6.5 viser vi svarene på et spørsmål om SYFO-veilederne opplever at kvaliteten på dialogmøtene har blitt bedre i 2016 enn før Hedmarksmodellen ble innført. Vi presiserte at vi tenkte på dialogen om aktivitetskravet og tilretteleggingen mellom arbeidsgiver og sykmeldte. Som vi ser svarte 43 prosent at kvaliteten er blitt bedre, mens 39 prosent svarte uforandret. Ingen SYFO-veiledere svarte at kvaliteten er blitt dårligere i 2016. Det er en mer positiv vurderingen av kvaliteten høsten 2016, sammenlignet med svarene i 2015.

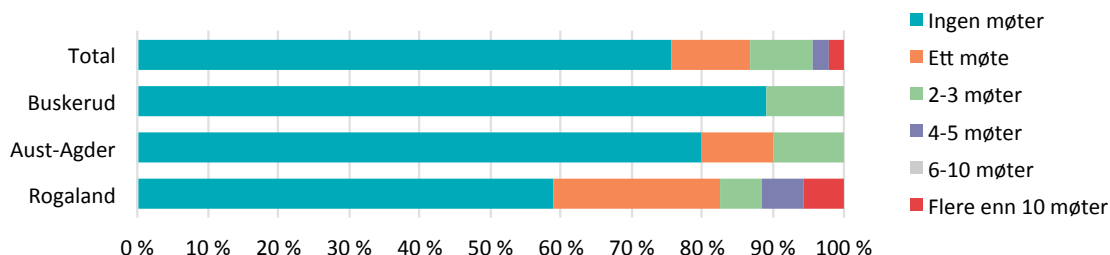
Figur 6.5 *Opplever du at kvaliteten (dialogen om aktivitetskravet og tilretteleggingen mellom arbeidsgiver og sykmeldte) i de dialogmøtene du har deltatt på – har blitt bedre eller dårligere i 2016, sammenlignet med før Hedmarksmodellen ble innført?*



Kilde: SYFO-veilederundersøkelsen 2016

Figur 6.6 viser antall dialogmøter 1 IA-rådgiverne har deltatt på de siste fire ukene. De fleste har ikke deltatt på noe dialogmøte 1. Av dem som har deltatt, har de fleste deltatt på mindre enn fire møter. Rogaland skiller seg ut ved at flere av rådgiverne har deltatt på dialogmøte 1 de siste fire ukene.

Figur 6.6 *Antall dialogmøter IA-rådgiverne har deltatt på de siste fire ukene?*



Kilde: IA-rådgiverundersøkelsen 2016

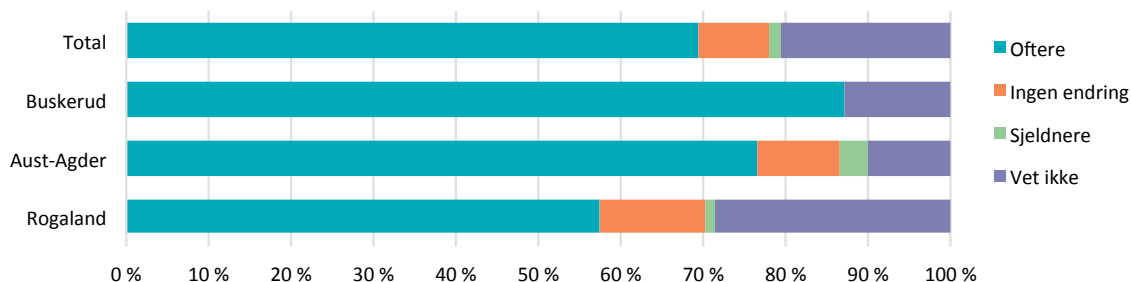
Vi spurte IA-rådgiverne som har deltatt på dialogmøte 1 om de opplever at kvaliteten på møtet i 2016 har endret seg sammenlignet med situasjonen før Hedmarksmodellen ble innført. Svært få opplever at møtene har blitt dårligere siden forsøket startet opp. Omtrent hver tredje IA-rådgiver mener at dialogen har blitt bedre, mens rundt 40 prosent mener dialogen er uforandret.

Blant IA-rådgiverne som anser at kvaliteten i dialogmøte 1 har blitt bedre, svarte nesten alle at endringen har sammenheng med innskjerpingen av aktivitetskravet.

6.2 Bruk av gradert sykmelding

Figur 6.7 viser svarene på spørsmål til veilederne om de mener at gradert sykmelding brukes oftere eller sjeldnere våren 2016 enn før Hedmarksmodellen ble innført. 70 prosent svarte at gradert sykmelding brukes oftere, mens andelen var 45 prosent høsten 2015. Det indikerer at flere sykmeldte fikk gradert sykmelding.

Figur 6.7 *Brukes det oftere eller sjeldnere gradert sykmelding i veileders SYFO-saker våren 2016 enn før Hedmarksmodellen ble innført?*



Kilde: SYFO-veilederundersøkelsen 2016

Nesten alle som mener å se en hyppigere bruk av gradert sykmelding tror at endringen har sammenheng med innskjerpingen av aktivitetskravet. En veileder skriver følgende:

Vi har, ved økt fokus på 8-ukers aktivitetskrav, sendt ut mange brev om midlertidig stans. Vi ser, antakelig på grunn av dette, økt dialog mellom

sykmeldt-arbeidsgiver-lege tidlig i forløpet. Vi ser også en del som etter å ha fått vedtak om midlertidig stans, blir helt eller gradert friskmeldt. Jeg tror flere av disse ikke ville blitt friskmeldt hvis det ikke vært for vårt økte fokus. Ser også at en del leger skjønner at de må vurdere strengere, skrive bedre (mer funksjonsrettet) til NAV.

6.3 Melding om midlertidig stans av sykepenges

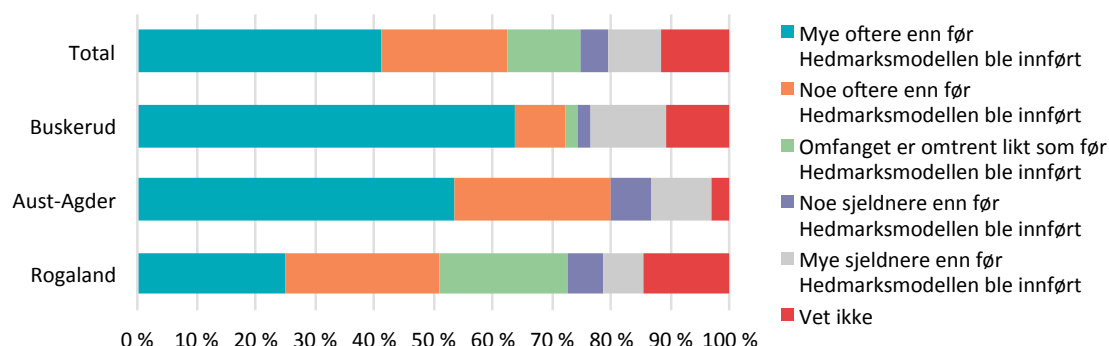
I forsøksperioden skulle det sendes en *Melding om midlertidig stans av sykepenges* til den sykmeldte hvis vedkommende ikke fikk unntak fra aktivitetsplikten ved uke 8. I meldingen ble de gjort oppmerksom på at sykepengene var midlertidig stanset (se vedlegg 5). Som vi drøftet i underveisrapporten var det en del synspunkter på denne praksisen. Fra 5. oktober 2016 er regelverket endret på dette området. Sykepengene skal ikke lenger stanses ved uke 8 og dermed er det heller ikke behov for et en slik melding.

Vi starter drøftingen med å beskrive SYFO-veilederne og IA-rådgivernes erfaringer med meldingen. Etterpå presenteres tilbakemeldinger fra henholdsvis sykmeldte, arbeidsgivere og sykmeldere.

6.3.1 SYFO-veilederne og IA-rådgivernes erfaring med «Melding om midlertidig stans»

Vi spurte SYFO-veilederne om det høsten 2016 ble sendt melding om midlertidig stans av sykepenges oftere eller sjeldnere enn før Hedmarksmodellen ble innført²⁸. Rundt 62 prosent svarte *mye oftere* eller *noe oftere* (Figur 6.8). Rundt 12 prosent svarte at *omfanget er omtrent likt*. I Rogaland er det færrest som svarte *mye oftere*. Det kan ha sammenheng med at Rogaland også før forsøket var det fylket som oftest sendte melding om midlertidig stans av sykepenges.

Figur 6.8 *Blir det oftere eller sjeldnere sendt «Melding om midlertidig stans av sykepenges» i uke 8 i dine saker hittil i 2016 enn før Hedmarksmodellen ble innført?*



Kilde: SYFO-veilederundersøkelsen 2016

Basert på våre intervjuer i fylkene sitter vi med et inntrykk av at veilederne i Rogaland har vært noe mer villig til å gjøre unntak fra aktivitetsplikten hvis de

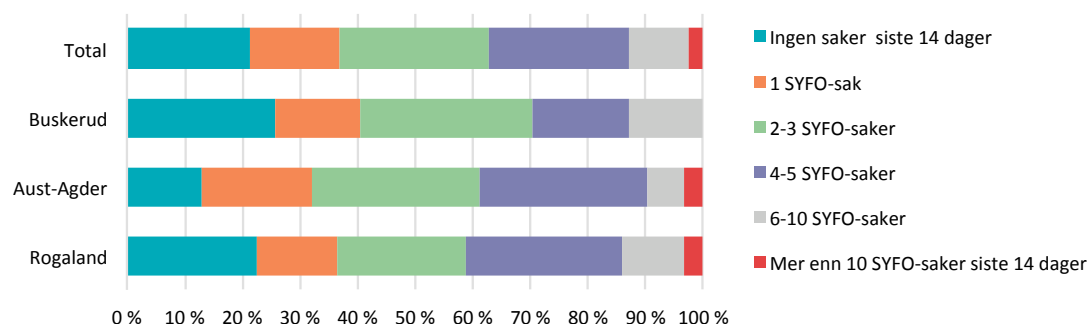
²⁸ Altså før regelverksendringen 5. oktober 2016.

var usikre og/eller de ønsket å vente på ytterligere avklaring før en eventuell stopp av sykepenger ble effektuert. Veiledernes svar i spørreundersøkelsen (Figur 5.14) støtter imidlertid ikke opp om en slik forklaring. Der skiller veilederne i Rogaland seg i liten grad fra de andre to fylkene.

SYFO-veiledere som oppga at de *oftere* enn før sender melding om midlertidig stans av sykepenger ble spurt om det har sammenheng med innskerpingen av aktivitetskravet og/eller etableringen av saksdrøftingsverkstedet. Nesten alle svarte at endringen har sammenheng med Hedmarksmodellen.

Figur 6.9 viser antallet saker der veilederne har sendt melding om midlertidig stans av sykepenger de siste 14 dagene. Som vi ser har litt over 22 prosent ikke sendt melding om midlertidig stans de siste 14 dagene. 66 prosent svarte at de har sendt melding om midlertidig stans i mellom én og fem saker. De resterende 13 prosentene har sendt mer en seks meldinger. Fordelingen er rimelig lik mellom fylkene.

Figur 6.9 *I hvor mange av dine saker er det sendt «Melding om midlertidig stans av sykepenger» siste 14 dager?*

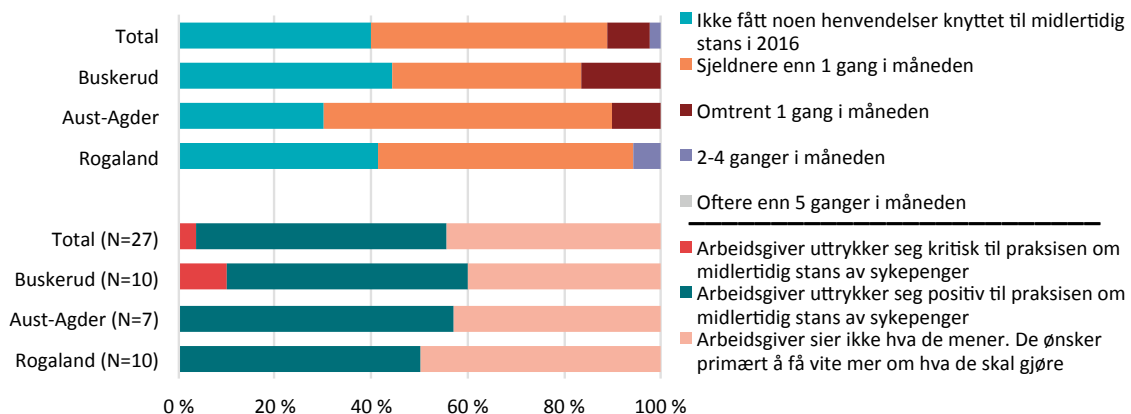


Kilde: SYFO-veilederundersøkelsen 2016

Vi spurte også IA-rådgiverne om hvor ofte de får henvendelser fra IA-virksomheter på grunn av en midlertidig stans av sykepenger ved uke 8 og hvordan arbeidsgiver oppfatter stansen. Som vi ser i Figur 6.10 har 40 prosent av IA-rådgiverne ikke fått noen slike henvendelser i 2016. Rundt halvparten har fått omtrent én henvendelse i måneden.

Vi formulerte tre utsagn og spurte om hvilket av dem som gir en mest representativ oppsummering av kontakten med IA-virksomhetene. Vi ser av Figur 6.10 at kun én IA-rådgiver svarte at "arbeidsgiver uttrykker seg kritisk til praksisen om midlertidig stans av sykepenger". Omtrent halvparten svarte at "arbeidsgiver uttrykker seg positiv til praksisen om midlertidig stans av sykepenger", mens resten svarte "arbeidsgiver sier ikke hva de mener. De ønsker primært å få vite mer om hva de skal gjøre".

Figur 6.10 *Hvor ofte får IA-rådgiver henvendelser fra IA-virksomheter på grunn av en midlertidig stans av sykepenger ved uke 8 og hvordan oppfatter de stansen?*



Kilde: IA-rådgiverundersøkelsen 2016

6.3.2 Tilbakemeldinger fra sykmeldte på «Melding om midlertidig stans»

Høsten 2015 intervjuet vi tre sykmeldte og høsten 2016 syv sykmeldte. Flere av dem er kritisk til meldingen om midlertidig stans av sykepenger. De opplevde brevet som lite tilpasset deres sykdomssituasjon og lite konkret når det gjaldt hvilke opplysninger som mangler. De opplever at de må stå til ansvar for feil som er gjort av legen og/eller arbeidsgiver. I mange av tilfellene som beskrives, har legen eller arbeidsgiver også raskt avklart situasjonen med NAV uten å sende inn ytterligere opplysninger. Flere oppfattet at NAV selv ikke hadde oversikt over dokumentasjonen som var sendt inn, og at rot i papirene var grunnen til at NAV sendte brevet om stans av sykepenger. I flere tilfeller hadde også legen og/eller arbeidsgiver glemt å sende inn opplysninger.

Sykmeldte med psykiske plager eller stressplager forteller at de opplevde brevet som en belastning. En person vi har intervjuet var "langt nede" i sykmeldingsperioden og opplevde situasjonen med å sitte i telefoner med fremmede [NAV-ansatte] for å overbevise dem om at hun var syk, som svært vanskelig. Vedkommende mente at NAV burde skille mellom sykdommer når de behandler sakene, og i det minste ta kontakt og etterlyse informasjon på en mer skånsom måte når det kan være psykiske sykdommer med i bildet. Vedkommende opplevde også å bli behandlet som "et tilfelle". Møter med NAV ble opplevd som nedverdiggende: Hun mente at situasjonen kunne blitt løst langt enklere om NAV hadde tatt kontakt på en annen måte.

Flere forteller allikevel at de synes det er positivt at man stiller krav til den sykmeldte, og at aktivitetskravene kan bidra til å redusere terskelen for å komme tilbake i jobb. Generelt sett synes informantene det er hensiktsmessig at NAV får arbeidsgiver og den sykmeldte på banen så raskt som mulig. Én informant forteller at det var brevet som fikk arbeidsgiver til å ta initiativ, selv om det var vedkommende selv som måtte ordne opp i situasjonen med de

manglende opplysningene. Og det til tross for at også arbeidsgiver hadde mottatt brevet.

6.3.3 Tilbakemeldinger fra arbeidsgivere på «Melding om midlertidig stans»

Nesten alle arbeidsgiverne vi intervjuet hadde erfaringer med sykmeldte som hadde fått en melding om midlertidig stans av sykepengen. For noen var brevene en ny erfaring i forbindelse med forsøket, mens andre hadde kjennskap til brevet fra før. Omfanget av mottatte brev siden september 2015 er imidlertid lavt, og vi har ikke fått informasjon om at noen av brevene faktisk har resultert i endelig stans av sykepenge.

Vi anser at brevene har gjort arbeidsgiverne mer bevisst på innholdet i oppfølgingsplanen og hva som skal sendes inn til NAV. Flere forteller at sykefraværsoppfølging ofte blir nedprioritert i møte med andre viktige oppgaver, og at innskjerpingen er positiv fordi "man blir holdt litt i øra". Andre arbeidsgivere kunne tenke seg enda strengere ordninger, som for eksempel at arbeidsgivere får en bot hvis de ikke gjør det de skal til riktig tid.

Arbeidsgivere forteller også at de har erfaringer med at både de selv og legen har vært ansvarlig for de manglende opplysningene til NAV. De fleste opplevde at situasjonen raskt ble rettet opp uten for store problemer for arbeidsgiver, enten ved at arbeidsgiver sendte inn manglende opplysninger eller at uklarhetene ble løst på telefon. Enkelte synes at brevene om midlertidig stans har vært en unødvendig belastning og skapt store problemer med lønn og refusjoner, uten at det har fått den sykmeldte i mer aktivitet.

Når det gjelder konsekvensen for den sykmeldte, er det en generell oppfatning av innskjerpingen og brevene er positivt for å få den sykmeldte, arbeidsgiver og legen på banen. Flere tror at økte krav kan føre til at flere får gradert sykmelding eller bedre tilrettelegging fra arbeidsgivers side. Det er også en generell oppfatning av at "når økonomi kommer inn i bildet er det lettere å få partene på banen."

Det er allikevel flere som oppfatter at brevene kan være en belastning for den sykmeldte, og en representant forteller at "det er dumt at NAV sender varselbrevene til sykmeldte – de sykmeldte kan ikke noe for at vi ikke har sent inn de riktige opplysningene, og det fører til en ekstra belastning for dem." Enkelte arbeidsgivere beskriver tilfeller hvor personer med alvorlige sykdommer har fått brev om stans, og at de "fikk bakoversveis over hvordan brevet var utformet med tanke på [den alvorlige situasjonen den sykmeldte var i]". Flere trekker frem at NAV må tilpasse brevene til personene og sykdommene de har.

Det er ulike oppfatninger om hvilken virkning brevene har hatt for personer med psykiske sykdommer. Som vi har fortalt tidligere, opplever personer som har vært sykmeldt på grunn av psykiske plager at brevene kunne være en stor belastning: At følelsen av å bli mistenkeliggjort og mistrodd var vanskelig og frustrerende å takle.

Enkelte arbeidsgivere fremhever imidlertid at ordningen kan være nyttig for dem med psykiske problemer. Andre trekker frem at NAV bør være ekstra forsiktige

med personer med psykiske sykdommer. Vi oppfatter at denne uenigheten egentlig dreier seg om oppfatninger om sykdommens alvorlighetsgrad, og at kravene man stiller til personer med psykiske sykdommer. På samme måte som fysiske sykdommer, bør man tilpasse oppfølgingen til den enkeltes situasjon: Enkelte kan presses til mer aktivitet enn andre.

6.3.4 Tilbakemeldinger fra sykmeldere/leger på «Melding om midlertidig stans»

Få av de intervjuende sykmeldere/leger hadde noe særlig erfaring med pasienter som de eksplisitt visste hadde fått en melding om midlertidig stans. De rapporterte om maksimalt "et par" brev siden forsøket startet opp. I den grad brevet hadde vært et tema i dialogen med den sykmeldte hadde saken blitt løst på en grei måte – som regel ved at sykmelder/legen hadde laget en ny og utvidet sykmelding/funksjonsvurdering. De intervjuende legene støtte ellers i all hovedsak opp om de bekymringene som kommer fra de sykmeldte og arbeidsgiverne (se over).

6.4 Sykefraværsoppfølgingen fra uke 9

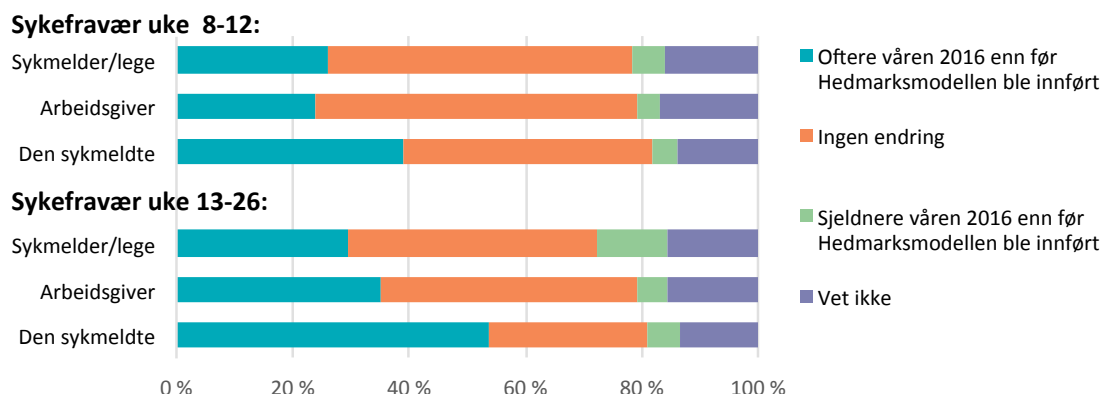
De viktigste milepælene fra uke 9 av et sykefravær er et eventuelt brev om endelig stans i uke 12 og dialogmøte 2. Nedenfor beskriver vi Hedmarksmodellens mulig betydning for disse aktivitetene.

6.4.1 Betydning for NAVs dialog/samhandling med sykmeldte etter uke 8?

Figur 6.11 viser svarene på et spørsmål til SYFO-veilederne om de oftere eller sjeldnere enn før Hedmarksmodellen ble innført har dialog/samhandling med henholdsvis sykmelder/lege, arbeidsgiver og sykmeldte i ukene 8-12 og i ukene 13-26 av sykefraværet.

Når det gjelder dialog/samhandling i ukene 8-12 svarte de fleste at den er uendret. Andelen som svarte at det har vært mer dialog/samhandling er størst i relasjon til den sykmeldte. Når det gjelder ukene 13-26 har flere veiledere økt sin dialog/samhandling noe, særlig gjelder det med de sykmeldte (54 prosent). Sammenligner man svarene med de som ble gitt høsten 2015 finner vi at noen flere svarte *oftere*, mens noen færre svarte *ingen endring*.

Figur 6.11 Hadde du våren 2016 (sammenlignet med før Hedmarksmodellen ble innført) oftere eller sjeldnere dialog/samhandling i enkeltsaker med

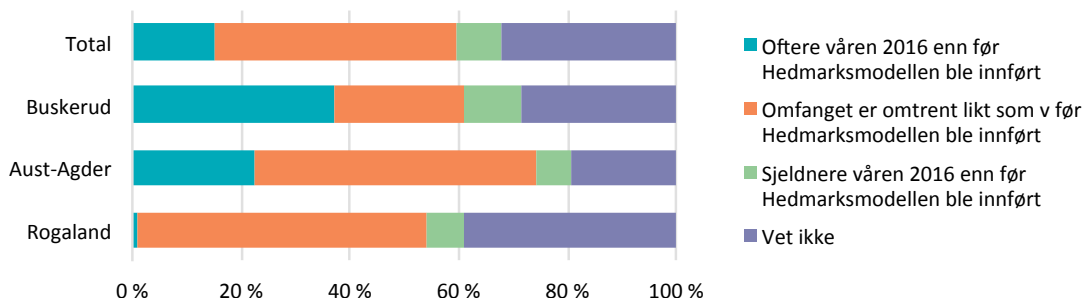


Kilde: SYFO-veilederundersøkelsen 2016

6.4.2 Brev om endelig stans av sykepenges

Figur 6.12 viser SYFO-veilederens svar på spørsmål om det blir sendt brev om endelig stans av sykepenges i uke 12 oftere eller sjeldnere våren 2016 enn før Hedmarksmodellen ble innført. Totalt sett svarte rundt 15 prosent at det oftere blir sendt brev om endelig stans i egne saker. 45 prosent svarte *omtrent likt som før*, mens 32 prosent svarte *vet ikke*. 8 prosent svarte sjeldnere.

Figur 6.12 Blir det oftere eller sjeldnere sendt «Endelig stans av sykepenges» i uke 12 i dine saker våren 2016 enn før Hedmarksmodellen ble innført?



Kilde: SYFO-veilederundersøkelsen 2016

6.4.3 Dialogmøte 2

NAV skal innkalle til *dialogmøte 2* innen 26 uker av sykefraværet, med mindre det er «åpenbart unødvendig».²⁹ I direktoratets Mål og disponeringsbrev i 2015

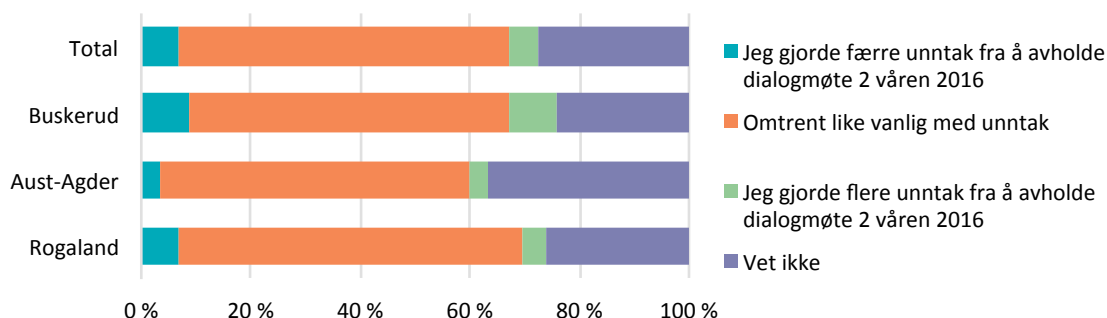
²⁹ Det forutsettes at unntaksadgangen for ha dialogmøte 2 praktiseres strengt. Unntak kan gis når sykdoms- eller skadetilfeller er av en slik art at arbeidstakeren vil vende tilbake til jobb uten at det er behov eller muligheter for særlige tilretteleggingstiltak på arbeidsplassen. Også tilfeller med alvorlige sykdomstilstander hvor det kan fastslås at vedkommende ikke vil være i stand til å vende tilbake til arbeid vil kunne omfattes av unntaket. Aktuelle tilfeller er: A) Medisinske grunner dokumentert av legeerklæring, oppfølgingsplan mv, der det framgår at vedkommende arbeidstaker ikke vil være i stand til å vende tilbake til arbeid, B) Innleggelse i helseinstitusjon, C) Forventet friskmelding innen 28 ukers sykmelding eller D) Dokumentert hensiktsmessige tiltak som sannsynligvis vil føre til friskmelding. Unntak etter denne

heter det at «Dialogmøte 2 skal gjennomføres innen frist og eventuelt tidligere i sykefraværet ved behov». NAV kan kreve at sykmelder eller annet helsepersonell skal delta i møtet hvis det anses som hensiktsmessig. NAV kaller inn til møtet tre uker før det avholdes.

I møtet skal det foretas vurderinger av hvilke muligheter som foreligger på arbeidsplassen og hvilke alternativer som kan være aktuelle for den sykmeldte ut fra en helsemessig vurdering. Arbeidsgiver skal sørge for at oppdatert oppfølgingsplan sendes NAV senest en uke før dialogmøtet.

Vi spurte veilederne om de vedtar flere eller færre unntak fra å avholde dialogmøte 2 våren 2016 enn før Hedmarksmodellen ble innført. I Figur 6.13 ser vi at 60 prosent svarte at de gjør omtrent like mange unntak våren 2016. Syv prosent svarte at de gjør færre unntak fra å avholde dialogmøte 2 enn før Hedmarksmodellen ble innført, mens 6 prosent gjør flere. 27 prosent svarte *vet ikke*.

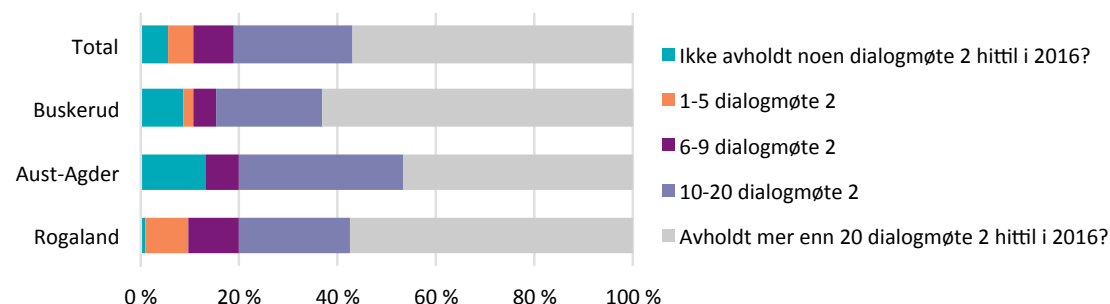
Figur 6.13 *Gjorde du færre eller flere unntak fra å avholde dialogmøte 2 våren 2016, sammenlignet med situasjonen før Hedmarksmodellen ble innført?*



Kilde: SYFO-veilederundersøkelsen 2016

Figur 6.14 viser hvor mange dialogmøter 2 veilederne har avholdt hittil i 2016. 57 prosent svarte at de har avholdt mer enn 20 dialogmøter 2, mens 24 prosent har hatt 10-20 møter. 6 prosent har ikke avholdt noe dialogmøte 2 hittil i 2016.

Figur 6.14 *Omtrent hvor mange Dialogmøte 2 har du avholdt hittil i 2016?*

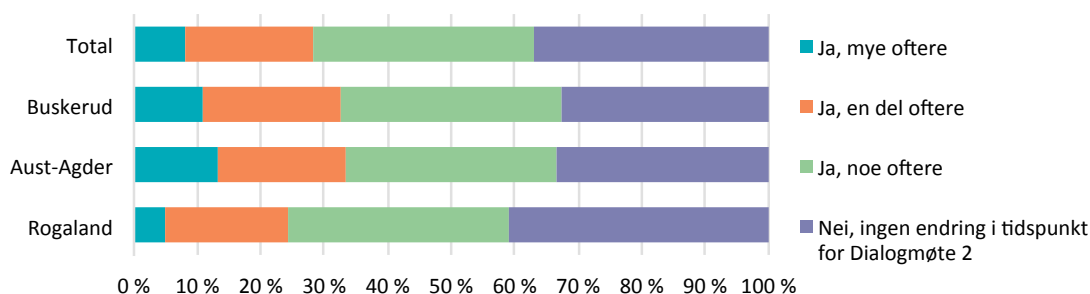


Kilde: SYFO-veilederundersøkelsen 2016

bestemmelsen skal bare gis der det er sannsynliggjort at tilbakegang til arbeid/friskmelding vil skje innen 39 ukers sykmelding. (se Rundskriv - § 8-7a - Oppfølging mv. i regi av Arbeids- og velferdsetaten).

I Figur 5.7 så vi at en del veiledere legger opp til å ha et tidligere dialogmøte 2 i saker som de er usikre på i vurderingen av aktivitetskravet ved uke 8. Dvs. at de gjør et unntak, men velger å følge opp med Dialogmøte 2 tidligere enn føringene sier. Vi spurte veilederne om de høsten 2016 har oftere hadde et Dialogmøte 2 tidligere i sykefraværsløpet, enn før Hedmarksmodellen ble innført. Figur 6.15 viser svarfordelingen.

Figur 6.15 *Har du i dag oftere et Dialogmøte 2 tidligere i sykefraværsløpet, enn før Hedmarksmodellen ble innført?*

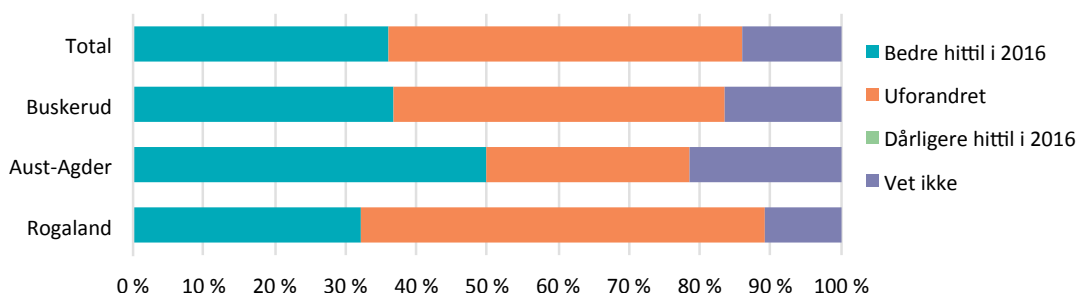


Kilde: SYFO-veilederundersøkelsen 2016

Som vi kan se svarte 8 prosent *Ja, mye oftere*, 20 prosent svarte *Ja, en del oftere*, mens om lag en tredjedel svarte *Ja, noe oftere*. En tredjedel svarte *Nei, ingen endring i tidspunkt for Dialogmøte 2*. Det er få fylkesvise forskjeller.

Figur 6.16 viser SYFO-veilederne oppfatning av om det har vært endringer i kvaliteten på dialogmøte 2 det siste året. Hovedvekten av veilederne opplever at kvaliteten er uforandret. Rundt 36 prosent mener den er bedre hittil i 2016 enn før Hedmarksmodellen ble innført. Det er en liten forbedring siden høsten 2015. Halvparten svarte *uforandret*, mens ingen svarte at den har blitt *dårligere*.

Figur 6.16 *Er ditt inntrykk at kvaliteten (dialogen om aktivitetskravet og tilretteleggingen mellom deltakerne) i dialogmøte 2 generelt er blitt bedre eller dårligere hittil i 2016 enn før Hedmarksmodellen ble innført? Kvaliteten er...*

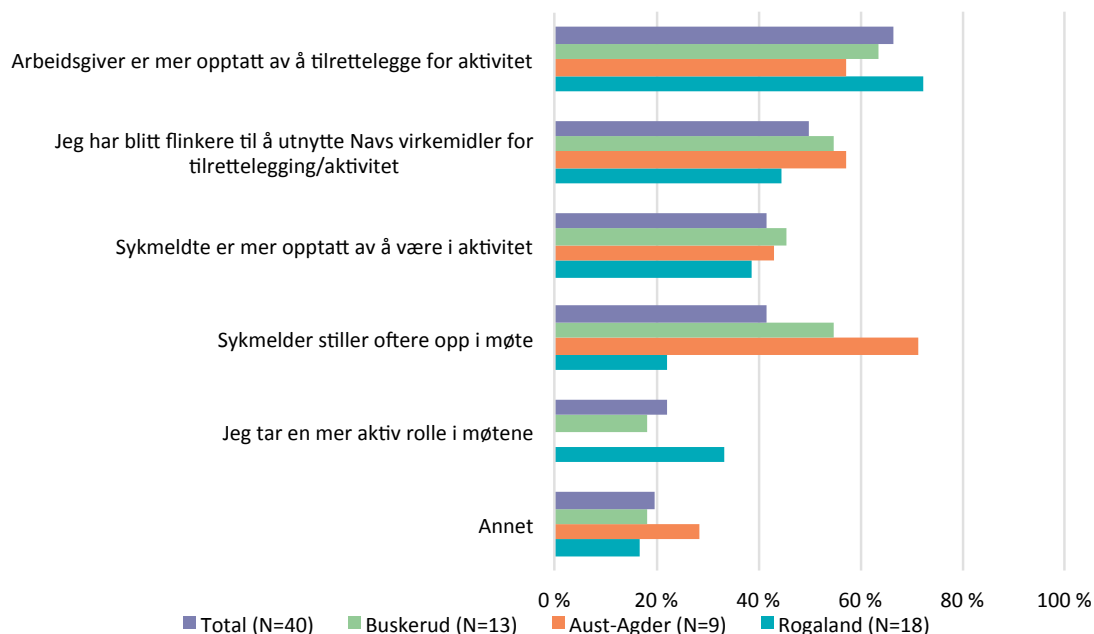


Kilde: SYFO-veilederundersøkelsen 2016

Figur 6.17 viser en oversikt over potensielle årsaker til at dialogmøte 2 har blitt bedre, og hvilke av disse som får mest støtte hos veilederne (blant de som opplever en forbedring). Blant årsakene som var listet opp, mener de fleste at det at *arbeidsgiver er mer opptatt av å tilrettelegge for aktivitet* er den viktigste grunnen til forbedringen i dialogmøte 2. En del svarte også at en viktig forklaring

på forbedringen i dialogmøte 2 er at *jeg har blitt flinkere til å utnytte NAVs virkemidler for tilrettelegging/aktivitet*.

Figur 6.17 De viktigste grunnene til at dialogmøte 2 har blitt bedre?



Kilde: SYFO-veilederundersøkelsen 2016

Blant de veilederne som mener at dialogmøte 2 har blitt bedre, svarte 60 prosent at de tror at dette har sammenheng med innskjerpingen av aktivitetskravet, mens 25 prosent svarte *vet ikke*. Kun 15 prosent mener at det ikke er noen sammenheng.

Det er få av IA-rådgiverne som har deltatt på dialogmøte 2 de siste 4 ukene. Kun 23 prosent har deltatt. Av de som har deltatt på minst ett møte svarte en tredjedel at kvaliteten på selve møtet er forbedret – sammenlignet med situasjonen før Hedmarksmodellen ble innført.

7 Aktørenes erfaringer og tilbakemeldinger om Hedmarksmodellen

Prosjektet har hatt en referansegruppe med to representanter fra arbeidsgiver-siden, to fra arbeidstakersiden, samt en representant fra Legeforeningen. Alle medlemmene har uttrykt en viss skepsis knyttet til om og hvordan Hedmarksmodellen bør danne grunnlaget for NAVs sykefraværsoppfølging i fremtiden.

Blant annet har referansegruppen uttrykt en bekymring knyttet til om sykmeldte utsettes for et for stort press fra NAV om å være i aktivitet (se Note 25). De stilte også spørsmål ved om ikke arbeidsgiver presses til å tilpasse/tilrettelegge utover hva man kan forvente. De var i tillegg bekymret for NAVs håndtering av sårbare grupper som sykmeldte med psykiske utfordringer/lidelser eller som er i en konflikt på arbeidsplassen. Legeforeningen har i tillegg reist spørsmål knyttet til om NAV-ansatte overprøver legens medisinske vurdering.

I referansegruppemøter og i møter mellom partene og Arbeids- og velferdsdirektoratet høsten 2015 og vinteren 2016 ble det rapportert om negative forhold, uheldige enkeltepisoder og til dels stor misnøye hos enkelte av partene. Tilbakemeldingene var blant annet basert på erfaringer og synspunkter fra tillitsvalgte og medlemmer av de respektive organisasjonene.

Selv om en del av tilbakemeldingene ble videreformidlet til evaluator, har vi ikke fått noe overordnet bilde av hvordan partene vurderer forsøket og Hedmarksmodellen. Vi sitter også med et inntrykk av at en rekke av tilbakemeldingene som ble videreformidlet var knyttet til hendelser i andre fylker enn de tre forsøksfylkene.

Vi oppfatter derfor at en del av kritikken/skepsisen ikke er knyttet til forsøket og selve modellen, men til det faktum at NAV har innskjerpet håndhevingen av aktivitetskravet ved uke 8. I vårt arbeid har vi vært opptatt av å identifisere tilbakemeldingene som kan knyttes direkte til forsøket i de tre fylkene.

Det at NAV får kritikk for sin oppfølging av sykmeldte – både på systemnivå og i enkeltsaker - er ikke noe nytt. Spørsmålet er om tilbakemeldingene er flere eller mer kritiske etter at NAV innskjerpet sin praktisering av aktivitetskravet, og om dette i så fall kan knyttes til selve forsøket. Er det for eksempel slik at antallet klager på NAV har økt i omfang i løpet av de siste månedene i våre tre forsøksfylker? Har det kommet flere tilbakemeldinger som kan knyttes til konkrete aspekter ved modellen og/eller NAVs håndtering av aktivitetskravet ved uke 8?

En måte å kartlegge sykmeldtes, arbeidsgiveres og sykmeldere/legenes erfaringer og vurderinger av forsøket på kunne være å gjennomføre spørreundersøkelser til disse gruppene. Det har imidlertid ikke vært mulig innenfor prosjektets økonomiske ramme³⁰. Istedenfor spørreundersøkelser har vi

³⁰ Innenfor den økonomiske rammen for dette oppdraget er vår vurdering av intervjuer i forsøksfylkene måtte prioriteres fremfor kvantitative spørreundersøkelser. Men vi spilt inn til oppdragsgiver et opplegg til en spørreundersøkelse med arbeidsgivere som kunne vært gjennomført – for eksempel våren 2016.

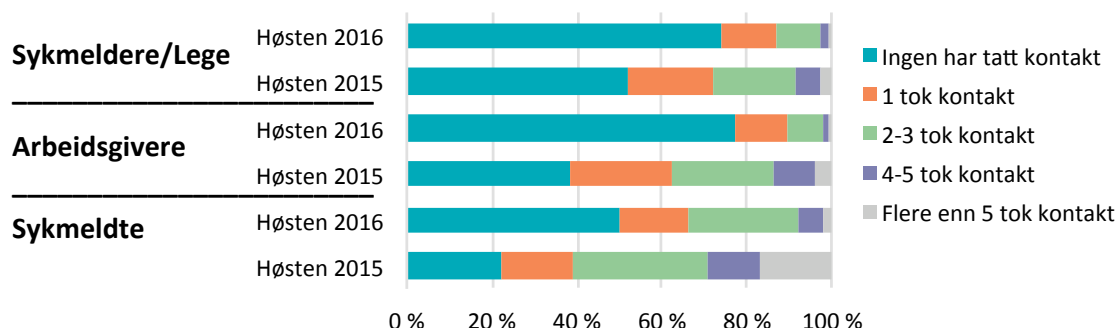
gjennomført noen få kvalitative telefonintervjuer med sykmeldere/leger, arbeidsgivere og sykmeldte rundt årsskifte 2015/2016 og igjen i oktober 2016. Antallet ble imidlertid noe lavere enn forventet fordi NAV hadde utfordringer med å rekruttere informanter, samtidig som noen informanter ikke svarte på vår henvendelse og/eller trakk seg fra å bli intervjuet.

Våre viktigste kilder for å få vite mer om hvordan sykmeldte, arbeidsgivere og sykmeldere/legene har tatt imot Hedmarksmodellen er dermed SYFO-veilederne og IA-rådgiverne. Begge instanser har tett kontakt med arbeidsgivere og sykmeldte. SYFO-veilederne har også mye kontakt og samhandling med sykmeldere/leger.

7.1 SYFO-veileders kontakt med sykmeldte, arbeidsgivere og sykmeldere/lege.

I spørreundersøkelsen spurte vi SYFO-veilederne om hvor mange sykmeldte, arbeidsgivere og sykmeldere/leger som i løpet av de siste 14 dagene hadde stilt spørsmål angående meldingen om «Midlertidig stans av sykepengene», eller der de hadde grunn til å tro at meldingen var årsaken til at de tok kontakt.

Figur 7.1 *Hvor mange sykmeldte, arbeidsgivere og sykmeldere/leger har kontaktet veileder de siste 14 dagene med spørsmål angående brev om «Midlertidig stans av sykepengene», eller der det er grunn til å tro at meldingen er årsak til at de tok kontakt?*



Kilde: SYFO-veilederundersøkelsen 2015 og 2016

Figur 7.1 viser antall SYFO-veilederne som ble kontaktet av henholdsvis sykmelder/lege, arbeidsgiver eller den sykmeldte på grunn av brevet om midlertidig stans av sykepengene. Som vi ser ble veiledere kontaktet minst av sykmeldere/leger og mest av de sykmeldte. Vi ser også at andelen som ble kontakt har gått ned fra 2015 til 2016 – hvilket kan være en indikasjon på at aktørene har opparbeidet mer kunnskap om rammene i Hedmarksmodellen.

Nedenfor ser vi på sammenhengen mellom antall sendte brev om midlertidig stans av sykepengene de siste 14 dagene og antall sykmeldte, arbeidsgivere og sykmeldere/leger som tok kontakt i løpet av samme periode. Tabellen gir en indikasjon på sammenhengen mellom de to, men det er viktig å være

oppmerksom på at de to dimensjonene ikke er helt sammenliknbare.³¹ Tabellen gir en indikasjon på kontakten, men er ikke et robust mål på omfanget.

Tabell 7.1 *Prosentandel av veilederne som oppgir ulikt antall henvendelser fra henholdsvis sykmeldte, arbeidsgivere og sykmeldere, etter antall sendte brev om midlertidig stans av sykepenges.*

	Ingen tok kontakt			1 tok kontakt			2-3 tok kontakt			4-5 tok kontakt			Flere enn 5		
	Syk.	Arb.	Lege	Syk.	Arb.	Lege	Syk.	Arb.	Lege	Syk.	Arb.	Lege	Syk.	Arb.	Lege
Ingen saker (N=35)	91	89	91	6	3	0	3	6	6	0	0	3	0	0	0
1 SYFO-sak (N=25)	64	88	68	20	8	0	8	0	20	4	0	4	4	0	4
2-3 SYFO-saker (N=42)	45	74	71	19	14	0	31	10	12	2	2	17	2	0	0
4-5 SYFO-saker (N=40)	18	65	60	25	20	0	50	13	20	8	0	13	0	3	8
6-10 SYFO-saker (N=17)	29	59	71	6	18	6	29	18	6	24	6	18	12	0	0

Kilde: SYFO-veilederundersøkelsen 2016

Tabell 7.1 leses på følgende måte: Blant de 40 veilederne som hadde 4-5 saker med brev om midlertidig stans siste 14 dagene, var det kun 18 prosent som *ikke* hadde kontakt med noen sykmeldte i den samme perioden. Vi ser videre at 65 prosent av den samme gruppen veiledere ikke hadde kontakt med arbeidsgivere, mens 60 prosent ikke hadde kontakt med sykmeldere/leger. Vi ser videre at 8 prosent av veilederne (med 4-5 SYFO-saker) hadde kontakt med 4-5 sykmeldte, altså omtrent samme antallet som fikk brev om midlertidig stans siste 14 dager.

Vi stilte samme spørsmål høsten 2015. Hovedinntrykket den gang var at SYFO-veilederne hadde relativt ofte kontakt knyttet til midlertidig stans av sykepenges – ikke minst med sykmeldte. Resultatet høsten 2016 viser – kanskje ikke så overraskende – at kontakten knyttet til brevet om midlertidig stans har blitt redusert under forsøksperioden. Det kan trolig forklares med at stadig flere sykmeldere og arbeidsgivere ble kjent med NAVs praksis. Dermed var behovet for kontakt mindre.

7.2 Erfaringer og synspunkter fra sykmeldte

I dette oppdraget har vi ikke gjennomført noen omfattende kartlegging av hvordan sykmeldte opplever Hedmarksmodellen. Datatilfanget begrenses til de fire telefonintervjuene som vi gjennomførte i desember 2015 og syv intervjuer i oktober 2016. Under våre fylkesbesøk og spørreundersøkelse med SYFO-veilederne har vi imidlertid også fått en del tilbakemeldinger om hvordan sykmeldte har erfart modellen.

Som vi så i Figur 7.1 hadde rundt halvparten av alle SYFO-veilederne hatt kontakt med minst én sykmeldt de siste 14 dagene, med spørsmål angående

³¹ Kontakten kan være knyttet til saker som går lengre tilbake, samtidig som det tar noe tid fra meldingen er sendt fra NAV til man kan forvente at berørte aktører tar kontakt.

brev om «Midlertidig stans av sykepenger», eller der det er grunn til å tro at meldingen er årsaken til at de tok kontakt.

Hovedgrunnen til at sykmeldte kontakter veileder, er at de ikke forstår hva brevet innebærer eller hva de skal gjøre. Én av kommentarene fra en SYFO-veileder illustrerer dette, noe som også var et tema som ble tatt opp under våre fylkesbesøk:

Brevet de får er svært dårlig formulert og det er ingen individuell vurdering eller begrunnelse. Hvis vi stanser sykepengene på grunn av manglende informasjon, så kan ikke vi i NAV fortsette å sende ut et brev ingen forstår.

En annen problemstilling som ble trukket frem var at mange sykmeldte kan ha utfordringer i å komme i direkte kontakt med SYFO-veileder. I utgangspunktet ringer de til kundesenteret som ofte kun kan gi generelle svar. Deretter blir man satt over til veileder, som ofte kan være opptatt. Dette er uheldig for den videre oppfølgingen av den sykmeldte.

Vi har også fått tilbakemeldinger fra intervjuene og i spørreundersøkelsen om at sykmeldte ringer veileder for å høre om NAV virkelig kan "overprøve" legens vurderinger. Noen sykmeldte er irriterte og føler at de blir mistenkeliggjort. Andre sykmeldte ringer for å spørre hvorfor de har fått brevet, og ber om en forklaring på den situasjonen de befinner seg i.

Sykmeldte har også gitt tilbakemelding til veilederne om at de ønsker å gi flere opplysninger i sin sak. SYFO-veilederne forteller om sykmeldte som ringer inn fordi de er irritert på arbeidsgivere som ikke har sendt inn oppfølgingsplan etter dialogmøte 1. Brevet kan dermed også bidra til å få aktivisert arbeidsgiverne til å bidra mer aktivt i sykefraværsoppfølgingen.

Inntrykket fra telefonintervjuene med sykmeldte i 2015 og 2016 bekrefter det bildet som SYFO-veilederne gir av sykmeldtes tilbakemeldinger og synspunkter på Hedmarksmodellen. Som vi drøftet i avsnitt 6.4.1 har de sykmeldte en del kritiske kommentarer til selve meldingen om midlertidig stans ved uke 8.

Utover kontakten via brevet om stans av sykepenges forteller de sykmeldte generelt om lite dialog og kontakt med NAV. De fleste som er i dialog opplever kontakten som grei, men mener at NAV kan være tydeligere om den videre oppfølgingen. Flere har imidlertid forståelse av at det ikke alltid er så mye NAV kan gjøre, og at mye ansvar ligger hos arbeidsgiver og den sykmeldte.

En av informantene vi var i kontakt med er arbeidsledig og sykemeldt. Vedkommende forteller at dialogen med NAV har vært svært belastende, og oppgir kontakten med NAV som grunnen til sykmeldingen. Vedkommende forteller også at aktivitetsplanen ikke er nyttig ettersom problemet er manglende relevante jobber. Dette illustrerer noe SYFO-veilederne også sier, at det er spesielt utfordrende å følge opp arbeidsledige sykmeldte på en god måte.

Tilbakemeldingene fra de sykmeldte gir ellers et godt innblikk i noen av modellens utfordringer. Én person hadde en relativt alvorlig fysisk skade, og på tross av forsøk over lengre tid på å arbeide hadde personen blitt sykmeldt. Legen hadde glemt å sende inn tilstrekkelig informasjon til NAV, og personen hadde fått brev om midlertidig stans. Den sykmeldte beskrev situasjonen som

svært frustrerende fordi brevet kom sent i prosessen uten særlig tid til å reagere, og uten at personen selv var ansvarlig for at det var sendt inn mangelfulle opplysninger. Dette oppleves som svært stigmatiserende.

Et annet eksempel var en sykmeldt som hadde en diffus lidelse og som hadde mottatt brev om midlertidig stans. Det var uenighet mellom den sykmeldte og legen om sykdommen, og dialogen mellom dem opplevdes som dårlig. Da vedkommende mottok brev om midlertidig stans, måtte vedkommende på nytt ta kontakt med legen, fordi det – i følge den sykmeldte – ikke var sendt inn nødvendige opplysninger til NAV. Brevet kom sent og utbetalingene var allerede stanset. På intervjutidspunktet hadde ikke vedkommende mottatt utbetalinger på et par uker, og hadde heller ikke mottatt beskjed om at penger var på vei. Situasjonen opplevdes som usikker og stressende. Vi har imidlertid kun snakket med den sykmeldte. Vi kan heller ikke se bort fra at legen og/eller NAV mente at vedkommende ikke hadde rett til sykepenger.

7.3 Erfaringer og synspunkter fra arbeidsgivere

Vår informasjon om arbeidsgivernes opplevelse av Hedmarksmodellen er begrenset til fem telefonintervjuene i desember 2015 og ni intervjuer i oktober 2016. Under våre fylkesbesøk og spørreundersøkelse med SYFO-veilederne og IA-rådgiverne har vi imidlertid også fått en del tilbakemeldinger om hvordan arbeidsgivere har erfart modellen.

Som vi så i Figur 7.1 har 23 prosent av alle SYFO-veilederne hatt kontakt med minst én arbeidsgiver de siste 14 dagene, med spørsmål angående brev om «Midlertidig stans av sykepenger», eller der det er grunn til å tro at meldingen er årsak til at de tok kontakt. Det er en reduksjon fra noe over 60 prosent høsten 2015.

Alle arbeidsgiverne vi har snakket med oppfatter at de fikk tilstrekkelig informasjon om innskjerpingene i aktivitetskravet i starten av intervvensjonen. En del fikk informasjon gjennom egen NAV-kontakt, en del via bedriftens IA-kontakt eller bedriftshelsetjeneste, noen via brev/e-post og andre fra HR-avdelingen eller ledelsen i egen virksomhet.

Noen er tydelige på at det er enkelte NAV-kontorer som godkjenner sykmeldinger langt lettere enn andre kontorer, men få har inntrykket av at innskjerpingen har ført til endringer i de interne rutinene for sykefraværsoppfølging. Det er få som opplever endringer i kontakten med NAV eller sykemeldende lege, utover varselbrevene om midlertidig stans. Kun én arbeidsgiver som vi snakket med forteller at kontakten med NAV har bedret seg under forsøket.

Flere av arbeidsgiverne forteller at de har god kontakt med NAV, via faste kontakter, oppfølging av sykefravær, kursing og i konkrete saker. Selv om flere forteller at det er til dels stor variasjon i kvaliteten på oppfølgingen fra NAV-kontor, opplever flere at NAV er tidligere ute i sykefraværsoppfølgingen nå. Vi har fått flere tilbakemeldinger om at det "ikke lenger er en selvfølge [blant de sykmeldte] at man kan la være å være i aktivitet". Informantene opplever

imidlertid ikke at dette har noen med Hedmarksmodellen å gjøre; Dette har vært en holdningsendring over flere år.

En informant fremhever at det er NAV som sitter på totalinformasjonen i en sak, og at de derfor i mange tilfeller bør være tydeligere overfor de andre partene i saken. Spesielt i situasjoner hvor det er en konflikt på arbeidsplassen mener vedkommende at NAV må være strengere: "sykmeldingsordningen er en generøs ordning og skal ikke utnyttes i konfliktsaker".

Mye av kontakten mellom NAV-kontorene og arbeidsgiverne høsten 2015 var knyttet til at sykepengene ble stoppet. Årsaken til henvendelsen var som regel at den sykmeldte hadde bedt arbeidsgiver om å "ordne opp", eller at arbeidsgiveren selv ønsket å få vite hva som manglet av dokumentasjon for at NAV kunne gi unntak fra aktivitetsplikten. Mange av spørsmålene var også knyttet til NAVs krav og forventninger til oppfølgingsplanen.

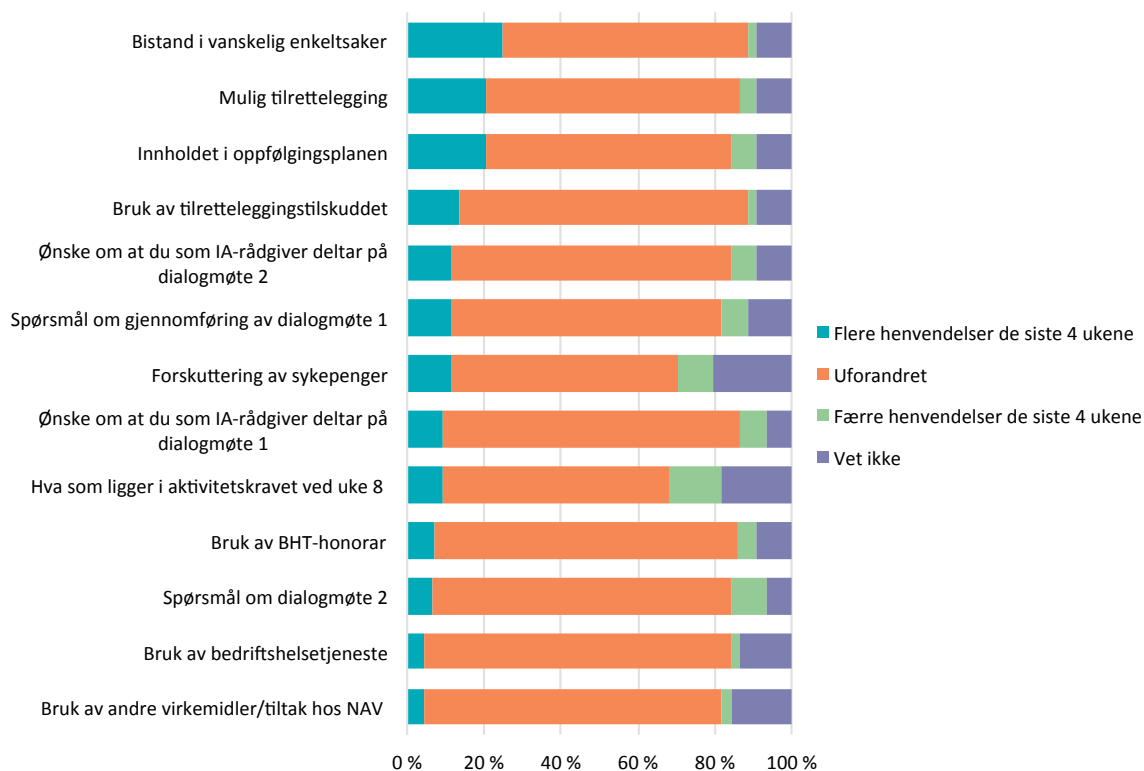
Mange arbeidsgivere kom med reviderte oppfølgingsplaner eller ytterligere dokumentasjon av samhandlingen med den sykmeldte og/eller vurderinger rundt tilretteleggingsmuligheter. En del arbeidsgivere måtte dokumentere bedre at tilrettelegging ikke er mulig.

Mange av samtalene med NAV dreide seg om dialogmøte 2 eller 3. Arbeidsgiverne tok kontakt for å avtale tidspunkt, eller de hadde spørsmål om hva NAV krever/ønsker av forberedelser til slike møter. Ellers er det en del som ønsker SYFO-veileders vurderinger av tilretteleggingsmuligheter og/eller muligheter for tilretteleggingstilskuddet. En del hadde også spørsmål relatert til at de forskutterer sykepenge og var usikre på om de får refusjon.

I spørreundersøkelsen til IA-rådgivere stilte vi spørsmål om de opplever en endring i antall eller type henvendelser fra arbeidsgivere. Vi ønsket også å få IA-rådgivernes vurdering av om eventuelle endringer av kontakten kunne knyttes til innskjerping av aktivitetskravet ved uke 8.

Vi stilte IA-rådgiverne spørsmål om de får flere, uforandret eller færre henvendelser fra IA-virksomhetene om en del utvalgte aspekter ved sykefraværsoppfølgingen. Rådgiverne ble bedt om å sammenligne de siste fire ukene med situasjonen før Hedmarksmodellen ble innført.

Figur 7.2 *Får IA-rådgiver flere, uforandret eller færre henvendelser fra IA-virksomhetene knyttet til utvalgte forhold. Sammenligne de siste 4 ukene, med situasjonen før Hedmarksmodellen ble innført.*



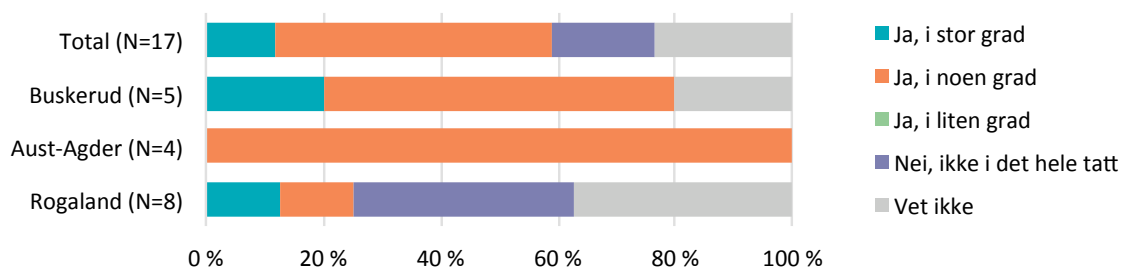
Kilde: IA-rådgiverundersøkelsen 2016

Av Figur 7.2 ser vi at de fleste IA-rådgiverne høsten 2016 svarte at antall henvendelser er uforandret. Det samme spørsmålet ble også stilt høsten 2015. Også da svarte de fleste uforandret, men det var flere rådgiverne som svarte at de fikk flere henvendelser enn før. Økningen den gangen knyttet seg spesielt til spørsmål angående tilrettelegging, forskuttering av sykepenger, innholdet i oppfølgingsplanen og hva som ligger i aktivitetskravet ved uke 8. Utover i forsøksperioden har omfanget henvendelser altså gått ned. Den vanligste henvendelsen høsten 2016 var knyttet til "vanskelige enkeltsaker". SYFO-veilederne svar gir et klart signal om at arbeidsgiverne har tilpasset seg forventningen og praksisen som følger av Hedmarksmodellen.

7.3.1 Håndheving av aktivitetskravet ved uke 8

Vi spurte IA-rådgiverne om de har inntrykk av om endringen i henvendelser de siste fire ukene har sammenheng med NAVs innskjerping av aktivitetskravet ved uke 8. Som vi ser av Figur 7.3 tror de fleste IA-rådgiverne at det økte omfanget av henvendelser skyldes innskjerpingen. Rogaland skiller seg noe ut ved at de ikke legger innskjerpingen like stor vekt. Vi ser ikke bort fra at det kan ha sammenheng med at de i 2016 har fått mange henvendelser knyttet til utfordringene i oljerelatert sektor. Et annet aspekt kan være at NAV i Rogaland var mer restriktiv med å stoppe sykepengene enn de to andre forsøksfylkene.

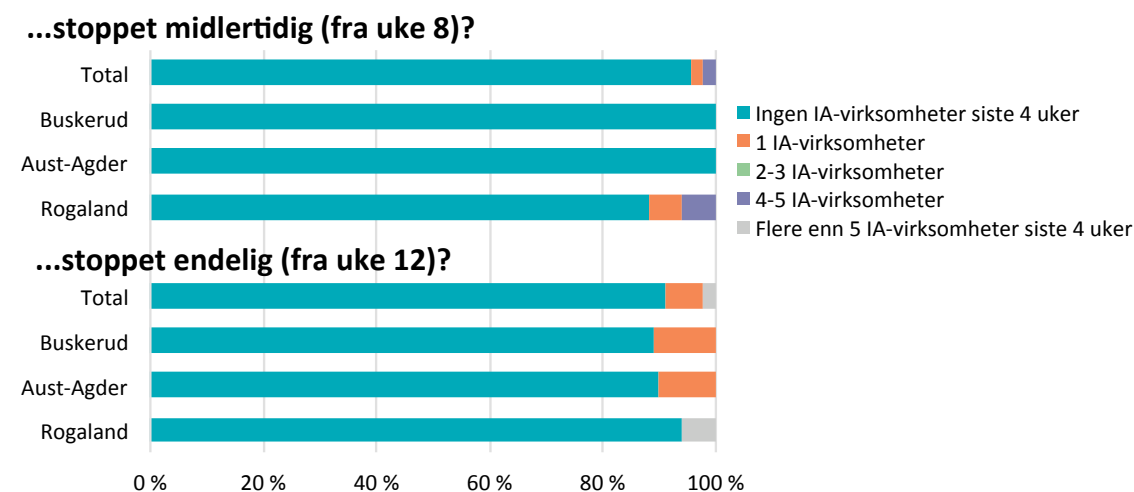
Figur 7.3 Kan endringen i henvendelser siste 4 uker ha sammenheng med NAVs skjerpede håndheving av aktivitetskravet ved uke 8



Kilde: IA-rådgiverundersøkelsen 2016

Figur 7.4 viser hvor mange av IA-rådgiverne som har blitt kontaktet fordi sykepengene enten har blitt midlertidig stoppet (ved uke 8) eller endelig stoppet (ved uke 12). Kun to av de 45 IA-rådgiverne som svarte har mottatt henvendelser fra arbeidsgivere om stopp ved uke 8 siste 4 uker, mens fire har mottatt henvendelser knyttet til endelig stans i uke 12.

Figur 7.4 Har noen av dine IA-virksomheter tatt kontakt med deg siste 4 uker fordi sykepengene ble stoppet midlertidig eller endelig?



Kilde: IA-rådgiverundersøkelsen 2016

Vi spurte IA-rådgiverne om IA-virksomhetene som tok kontakt hadde forskuttert sykepengene. I 2015 gjaldt det for 13 av de 18 virksomhetene som hadde tatt kontakt. Høsten 2016 var det kun fire IA-rådgivere som svarte at IA-virksomhetene hadde tatt kontakt siste 4 uker fordi de hadde forskuttert sykepengene.

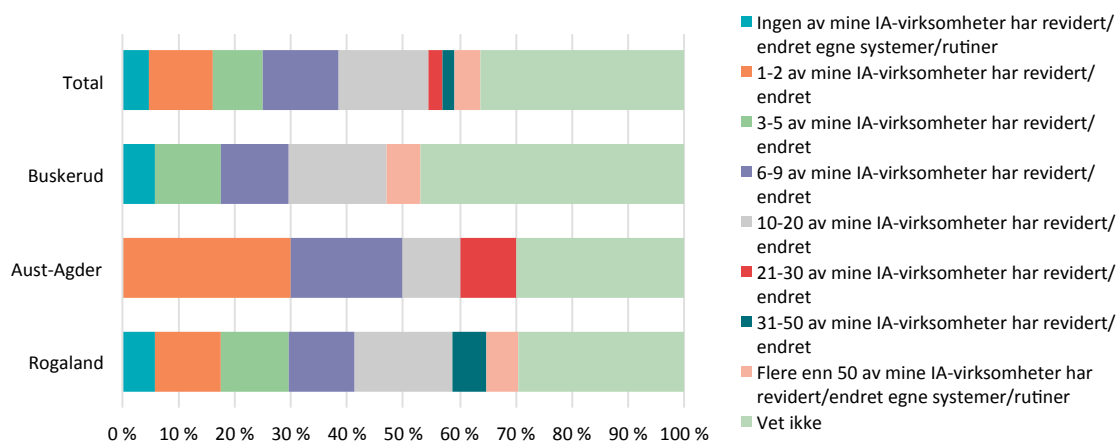
Det er imidlertid flere arbeidsgivere som forteller at de har bestemt seg for å slutte med forskuttering av sykelønn på grunn av innskjerpingen av aktivitetskravet. Enkelte arbeidsgivere opplevde utfordringer med refusjonene fra NAV, eller at de så en risiko for at de ikke ville få tilbakebetalt fremtiden, hvis

den sykmeldte ikke har krav på sykepenger. Flere forteller imidlertid at utfordringene med refusjon har bedret seg underveis i forsøksperioden.

7.3.2 Endringer i virksomhetenes sykefraværsoppfølging

Vi spurte IA-rådgiverne om hvor mange av deres IA-virksomheter som de siste 12 månedene har revidert/endret sine systemer/rutiner for sykefraværsoppfølging. Vi ba rådgiverne tenke tilbake på både de gangene IA-kontakten tok direkte kontakt med spørsmål om systemer/rutiner og de gangene temaet dukket opp i møter IA-rådgiver hadde hatt med virksomheten. Figur 7.5 viser at rundt en tredjedel svarte "vet ikke". De fleste IA-rådgivere kjenner imidlertid til noen IA-virksomheter som har gjort dette.

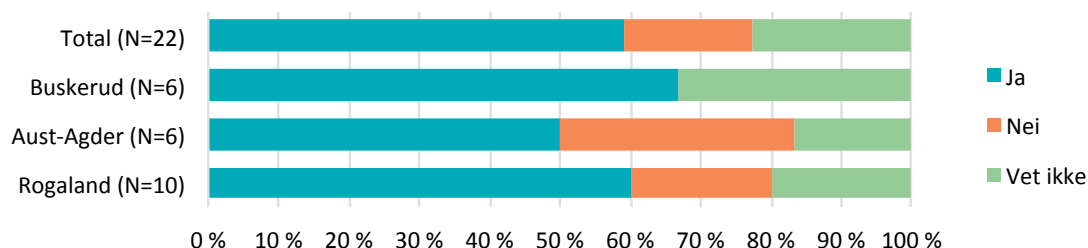
Figur 7.5 *Hvor mange av dine IA-virksomheter har de siste 12 månedene – etter det du vet – revidert/endret sine systemer/rutiner for sykefraværsoppfølging?*



Kilde: IA-rådgiverundersøkelsen 2016

Vi spurte også IA-rådgiverne om de tror at kontakten om systemer/rutiner rundt sykefraværsoppfølging har sammenheng med innskjerpingen av aktivitetskravet. Figur 7.6 viser at rundt 60 prosent av IA-rådgiverne mener at kontakten har sammenheng med innskjerpingen.

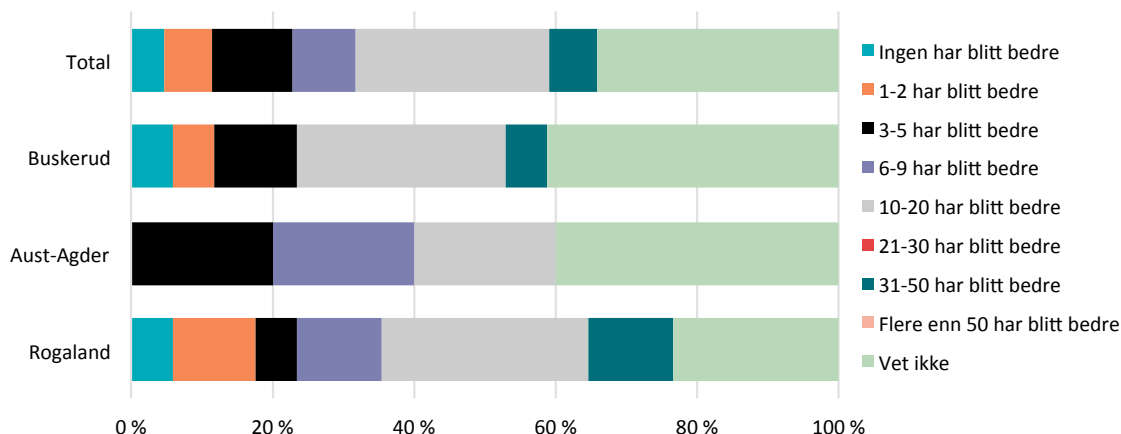
Figur 7.6 *Tror IA-rådgiver at kontakten om systemer/rutiner rundt sykefraværsoppfølging har sammenheng med innskjerpingen av aktivitetskravet?*



Kilde: IA-rådgiverundersøkelsen 2016

Vi ba også IA-rådgiverne anslå antall IA-virksomheter som de mener har forbedret sykefraværsoppfølgingen siden Hedmarksmodellen ble innført. Figur 7.7 viser at de fleste IA-rådgiverne har virksomheter som de mener har forbedret sykefraværsoppfølgingen det siste året, men rundt en tredjedel svarte *vet ikke*. Svært få opplever at det ikke har vært forbedringer hos noen av deres IA-virksomheter.

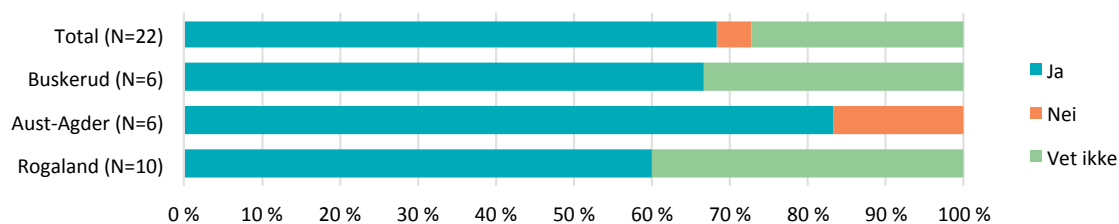
Figur 7.7 *Anslag på antall IA-virksomheter som IA-rådgiver mener å se en forbedring i sykefraværsoppfølgingen siden Hedmarksmodellen ble innført?*



Kilde: IA-rådgiverundersøkelsen 2016

Vi spurte også IA-rådgiverne om de så en forbedring i sykefraværsoppfølgingen om de tror at den positive utviklingen har sammenheng med innskjerping av aktivitetskravet. Figur 7.8 viser at om lag to tredjedeler tror at det har med innskjerpingen å gjøre. Kun én IA-rådgiver svarte "nei", mens seks svarte "vet ikke".

Figur 7.8 Tror du at den bedrede kvaliteten på sykefraværsoppfølgingen har sammenheng med innskjerpingen av aktivitetskravet?



Kilde: IA-rådgiverundersøkelsen 2016

Inntrykket fra telefonintervjuene med arbeidsgivere i desember 2015 og høsten 2016 bekrefter i hovedsak bildet som IA-rådgiverne og SYFO-veilederne gir av arbeidsgiveres tilbakemeldinger og synspunkter på Hedmarksmodellen.

Alle arbeidsgiverne vi snakkes med hadde god kjennskap til innskjerpingen, og formidlet at de hadde mottatt tilstrekkelig informasjon, både gjennom bedriftens IA-kontakt og i form av brev. Deres generelle holdning til innskjerpingen var positiv, og de mener at tett kontakt med NAV, lege og den sykmeldte er viktige suksesskriterier for intervensjonen.

De klart fleste arbeidsgiverne vi har vært i kontakt med forteller om klare rutiner for oppfølging av sykmeldte. Enkelte virksomheter har egne datasystemer eller brosjyrer for sykefraværsoppfølgingen som sørger for at arbeidsgiver følger opp innen fristene og at den sykmeldte vet hvilke krav som stilles. Flere av de som har ansvaret for sykefraværsoppfølging forteller at de prøver å ha formelle og uformelle møter med de sykmeldte så hyppig som mulig, og det er en klar holdning om at dialog og oppfølging er positivt for å få den sykmeldte tilbake i arbeid så fort som mulig. De fleste forteller at de i stor grad tilpasser oppfølgingen til den enkelte sykmeldte.

Selv om det er noen variasjoner mellom virksomhetene, er det mange av bedriftene som prøver å samle NAV, lege/BHT, arbeidsgiver og arbeidstaker så tidlig som mulig. Enkelte forbereder seg på å søke om tilretteleggingstilskudd allerede ved første informasjon om sykmelding. Noen fremhever at spesialkompetansen i HR-avdelinger kan være nyttig i vanskelige saker med diffuse sykdommer hvor det er vanskelig "å stille de vanskelige spørsmålene". Få opplever at Hedmarksmodellen har endret oppfølgingen av sykmeldte. Det er allikevel enkelte eksempler, blant annet har en virksomhet fremskyndt dialogmøte 2.

Enkelte virksomheter forteller at de over lang tid har satt i gang tiltak for å redusere antallet langtidssykmeldte, blant annet i form av egne sykefraværsoppfølgingsteam og bruk av bedriftshelsetjenesten. Et eksempel var en virksomhet som har hatt mye sykefravær blant gravide. Representanten forteller at gjennom ekstra hjelp ved bruk av tilretteleggingstilskudd og tilbud om rådgivning med jordmor gjennom BHT, har de redusert sykmeldingene betraktelig.

Selv om flere forteller at de prøver å tilrettelegge for de sykmeldte, er det store forskjeller mellom virksomhetene, og mange opplever at tilgjengelige og relevante tilretteleggingsmuligheter er begrenset. Mange virksomheter forteller at de har få oppgaver å tilby personer med begrenset arbeidsevne. Det totale sykefraværet på arbeidsplassen er også en avgjørende faktor for hva arbeidsgiver kan tilby. Er det lavt fravær kan de være mer fleksible. Det er allikevel klart at enkelte er mer bevisste og strekker seg lengre enn andre.

Samlet sett beskrives mange ulike måter å tilrettelegge arbeidet på. Man kan tilby gradering, tilrettelegge arbeidstiden, frita personer enkelte belastende arbeidsoppgaver, gi helt nye oppgaver, bytte avdelinger, arbeidssted og skift, jobbe med redusert ytelse og bruke tilretteleggingstilskudd og ekstra assistanse. Enkelte forteller at det kan være krevende å presse tilrettelegging på den sykmeldte, blant annet fordi det kan være vanskelig å unngå å gå i detalj om sykdommen, noe som kan føre til at man "er for snill og lar dem gå på gradering for lenge".

Flere forteller at de generelt sett er flinkere til å tenke arbeidsoppgaver og funksjonsvurderinger når de skal tilrettelegge for sine ansatte sammenlignet med for noen år siden. Andre savner mer fleksible tilretteleggingsordninger fra NAV, både i form av tilretteleggingstilskudd og når det gjelder frihet for den sykmeldte til å styre egen tid. Enkelte trekker også frem det i en del tilfeller ikke finnes tiltak som gjør det mulig for sykmeldte å prøve ut arbeidsevnen. Ordninger med større fleksibilitet kunne fungert godt hvis man samtidig fikk tett oppfølging fra lege og NAV.

Enkelte trekker også frem saker som kan være spesielt vanskelige. Det kan være saker hvor arbeidsgiver har en følelse av at den sykmeldte sier en ting til arbeidsgiver og en annen ting til legen. Enkelte mistenker at arbeidstakere av og til spekulerer i sykmeldinger for å få mer sammenhengende ferie eller at arbeidstakere tar ut sykmelding hvis de ikke får godkjent ferien de ønsket seg.

En del trekker også frem at Hedmarksmodellen bevisstgjør de ulike partene ved å ansvarliggjøre og aktivisere den ansatte og arbeidsgiveren. Innskjerpingen har skapt få praktiske endringer hos arbeidsgiverne vi snakket med. Noen beskriver at de har jobbet med tett oppfølging av arbeidstakere i lengre tid, og at intervensjonen derfor har hatt liten betydning for dem. Andre mener innskjerpingen har gjort at de har startet oppfølgingsprosessen tidligere og med bedre kvalitet enn før.

Det er blandede erfaringer når det gjelder arbeidsgivers kontakt med sykmeldende lege. Noen opplever kontakten som velfungerende, og oppfatter at legen er aktiv for å få den sykmeldte i jobb så raskt som mulig. Andre opplever derimot problemer med å få til konkret dialog og samarbeid med legen. Noen forteller at enkelte leger oppfatter spørsmål om arbeidsevne og tilrettelegging som angrep, og flere arbeidsgivere opplever heller ikke at det er deres jobb å sette spørsmålstegn ved legens vurderinger.

Flere oppfatter at legene i større grad kan presse den sykmeldte over på gradering. En informant uttaler at: "det er jo veldig sjelden man er så syk at man ikke kan gjøre noe som helst". En annen forteller at enkelte leger fungerer som "pasientens ambassadør", og at det i slike situasjoner kan være vanskelig å få

til løsninger. Flere trekker frem at de føler at informasjonen om muligheter for arbeidsoppgaver som de skriver på sykmeldingsblanketten ikke blir brukt av legen. Samtidig er det andre som har stor forståelse for at legen har en viss tilmålt tid, og derfor ikke alltid kan prioritere å argumentere for gradering eller tilrettelegging overfor den sykmeldte.

Når det gjelder dialogen med legen, opplever alle arbeidsgiverne vi har snakket med at kontakten er utfordrende og har et klart forbedringspotensial. Flere forteller at funksjonsvurderingene de mottar fra legene ikke legger noe godt grunnlag for oppfølgingen av den sykmeldte.

Når det gjelder de ulike elementene av tiltakspakken i Hedmarksmodellen er inntrykket at arbeidsgiverne har få motforestillinger knyttet til innholdet. Når det gjelder brevene om midlertidig stans har vi fått høre fra våre intervjuer at NAV bør gjøre større individuelle tilpasninger. Flere brev hadde kommet til personer som fortsatt lå på sykehus. I disse tilfellene fikk ikke partene tid til å reagere før utbetalingene hadde blitt stanset. Slike situasjoner oppleves som ”stans med tilbakevirkende kraft” for personer der det ikke er aktuelt med aktivitet, og skaper unødvendige utfordringer med hensyn til forskuttering av sykepenges.

7.4 Erfaringer og synspunkter fra sykmeldere/leger

Informasjonen om hvordan sykmeldere/leger opplever Hedmarksmodellen er begrenset til det vi vet fra de tre intervjuene vi gjennomførte under fylkesbesøkene og over telefon i desember 2015 og fire intervjuer i oktober 2016. Under fylkesbesøkene og i spørreundersøkelsen med SYFO-veilederne har vi imidlertid fått en del tilbakemeldinger på hvordan sykmeldere/leger har erfart modellen.

Som vi så i Figur 7.1 har nesten halvparten av alle SYFO-veilederne hatt kontakt med sykmeldere/leger de siste 14 dagene med spørsmål angående brev om «Midlertidig stans av sykepenges», eller der det er grunn til å tro at meldingen er årsak til at de tok kontakt.

SYFO-veiledere kunne i spørreundersøkelsen notere ned hvilke type henvendelser de har fått fra sykmeldere/leger. Mye av kontakten er knyttet til at sykepengene er stoppet. Årsaken til kontakten er som regel at den sykmeldte har bedt sykmelder/lege ”ordne opp”. Sykmelder/lege ringer for å spørre om hva som mangler av dokumentasjon for at NAV kan gjøre unntak fra aktivitetsplikten.

Noen leger tar også kontakt fordi de mener at diagnosen til den sykmeldte ikke krever ytterligere dokumentasjon – at veileder bør forstå at pasienten er for syk for arbeid/aktivitet. Enkelte føler seg overprøvd av NAV. Det er også leger som ringer for å forklare den aktuelle diagnosen. I noen tilfeller har legens kontakt medført at veileder umiddelbart har opphevet stansen i sykepenges.

Mange av samtalene dreier seg imidlertid om tidspunkter for dialogmøte 2. Noen leger tar ifølge veilederne kontakt for å høre mer om innholdet i

dialogmøtet. Veiledere rapporterer også at de har fått tilbakemeldinger fra leger som ønsker å ha et møte tidligere enn ved 6 måneder.

En del veiledere rapporterer at legene opplever at samarbeidet med NAV har blitt tettere etter at Hedmarksmodellen ble innført. Legene får mer kunnskap om rammebetingelsene på den enkelte arbeidsplass og de tilretteleggingsmuligheter som finnes. Noen leger har også sagt at de synes det er blitt lettere å få sykmeldte i gradert sykmelding og økt aktivitet.

Ifølge Legeforeningen var det vinteren 2016 en større skepsis og kritikk av modellen enn det vi fikk brakt på det rene blant våre informanter i NAV. Vår datainnsamling høsten 2016 har ikke bidratt til å gi en større forståelse av skepsisen til og kritikken av modellen. Både informantene i NAV og de få legene vi intervjuet i 2015 og 2016 gir uttrykk for at endringene som følger av Hedmarksmodellen i all hovedsak er positive.

En del av innvendingene – og som ble problematisert i underveisrapporten – har også blitt håndtert av Arbeids- og velferdsdirektoratet i etterkant. Vi tenker her på endringene som innført fra 5. oktober 2016. Både informantene i NAV og de få intervjuende legene vi intervjuet høsten 2016 er grunnleggende positive til endringene som ble innført.

7.5 Positive kommentarer/synspunkter på Hedmarksmodellen fra NAV ansatte

I spørreundersøkelsene høsten 2015 kunne SYFO-veiledere og IA-rådgiverne gi positive kommentarer/synspunkter på NAVs håndheving av aktivitetskravet ved uke 8 og til selve Hedmarksmodellen. Mange av de konkrete vurderingene knyttet til selve saksdrøftingsverkstedet er gjengitt i avsnitt 5.2.

SYFO-veilederne

Vi har en rekke steder i rapporten synliggjort SYFO-veiledernes positive vurderinger av saksdrøftingsverkstedet og implikasjonene av Hedmarksmodellen. Vi tenker her ikke minst på kapittel 5. Følgende sitat fra en SYFO-veileder gir et godt bilde på hvilke tilbakemeldinger som ble gitt.

Større fokus på aktivitet og muligheter. SYFO-veiledere har endelig fått et løft og kompetansehevingstiltak - de har fått lite fokus tidligere og har jobbet mye på egenhånd. Lettere å ha fokus på aktivitet i hele sykefraværet når det stilles strengere krav til vurderingen ved 8 uker. Får i gang tiltak tidligere og jeg tror at effekten blir at flere dialogmøter blir avholdt tidlig og flere kommer i aktivitet tidligere.

IA-rådgivere

En tilbakemelding som går igjen blant kommentarene fra IA-rådgiverne, er at de fleste arbeidsgivere de har vært i kontakt med er svært positive til økt fokus på samarbeidet om sykefraværsoppfølging. Flere rapporterer at de har vært i kontakt med arbeidsgivere som har sagt at de har ventet på at NAV skulle ha et større oppmerksomhet på sykefraværsoppfølging. En del arbeidsgivere mener

at NAV burde tatt tak i dette feltet for lenge siden, og at det er bra at det er fokus på arbeidsevne tidlig i sykefraværsoppfølgingen. Noen arbeidsgivere formidler at det er godt at NAV håndhever regelverket, og at ansvaret blir lagt der det hører hjemme – hos den ansatte som må bidra med opplysninger fra arbeidsplassen.

Flere IA-rådgivere mener at det har vært gode informasjonsprosesser internt i arbeidslivssentrene om forsøket. Flere trekker frem at det også har vært gode prosesser i arbeidet med å formidle tiltakene ut til IA-virksomhetene. Med Hedmarksmodellen får bedriftene en mulighet til, og et grunnlag for, i dialogmøte 1 til å ta opp spørsmål knyttet til tilrettelegging og aktivitet.

Svært mange av de positive tilbakemeldingene i spørreundersøkelsen finner vi igjen i intervjuene vi gjorde med IA-rådgivere på fylkesbesøkene. En av rådgiverne vi intervjuet fortalte at ”jubelen stod i taket” på arbeidslivssenteret da det ble klart at de skulle sette i gang med forsøket. Én av IA-rådgiverne mente at hun ser endringer blant arbeidsgivere som følge av innføring av Hedmarksmodellen:

Det har skjedd en holdningsendring blant arbeidsgivere. Mange arbeidsgivere har følt at de har kommet til kort og at de har blitt motarbeidet innad i NAV ved at veiledere ikke har fulgt opp aktivitetskravet.

I spørreundersøkelsen rapporterer IA-rådgivere at erfaringsutvekslingen mellom IA-rådgiverne og SYFO-teamet bidrar til å heve kvaliteten i arbeidet. Andre mener at en helhetlig satsing og engasjement i ledelsen er viktig og positivt.

7.6 Negative kommentarer/synspunkter på Hedmarksmodellen fra NAV ansatte

I spørreundersøkelsene høsten 2015 kunne SYFO-veilederne og IA-rådgiverne gi negative/kritiske kommentarer/synspunkter på NAVs håndheving av aktivitetskravet ved uke 8 og til selve Hedmarksmodellen. Nedenfor følger de mest relevante tilbakemeldingene:

SYFO-veiledere

- Jeg synes ikke NAV skal stanse sykepengen midlertidig og samtidig overlate til den sykmeldte og arbeidsgiver å ta kontakt om dokumentasjon etc. Jeg mener at det er en del tilfeller hvor NAV godt kan innhente informasjonen selv. For eksempel i konfliktsaker, og ved psykisk sykdom, kan det være vanskelig for sykmeldte og arbeidsgiver å ha god dialog tidlig i sykefraværstilfellet.
- Jeg opplever at vi praktiserte dette godt før Hedmarksmodellen ble innført. Det er knyttet større utfordringer til arbeidsledige og dem som er selvstendig næringsdrivende, da vi ikke har nok tilbud for denne gruppen.
- Modellen burde vært formidlet ut til aktørene (sykmeldt, arbeidsgiver, lege) på en klar måte og NAV Rogaland burde informert via media. Som det var nå ble det en vanskelig og tøff jobb for veilederne. De brukte mye tid på sinte brukere og irriterte leger.

IA-rådgivere

- De som forskuddsutbetaler lønn, er litt redd for at det skal skje en glipp i NAV-systemet, så de utbetaler lønn de ikke får refusjon på. De har fått beskjed om å sende inn inntektsopplysningene med en gang.
- Det bør gå ut brev til arbeidsgiver om at sykepengene vil bli refundert igjen nå den sykmeldte blir gradert sykmeldt, som følge av at varsel ved 8 uker sendes ut.
- Gjenstår fortsatt noe på å gjennomføre konsekvensene av endringen. Tror noen NAV-veiledere synes det er vanskelig.
- Noen mener at legene ikke er like flinke til å dokumentere fortsatt 100 prosent sykmelding, noen arbeidsgivere forstår ikke at den ansatte ikke kan gjøre noen oppgaver.
- Når det oppleves at rådgivende leger i saksdrøftingsverkstedet "aldri" har nok informasjon fra sykmelder til å være trygg på om unntak kan gis - og det som hovedregel må innhentes mer medisinsk informasjon fra sykmelder.

7.7 NAV-ansattes innspill til justeringer av Hedmarksmodellen

I spørreundersøkelsen høsten 2015 fikk også SYFO-veilederne og IA-rådgiverne mulighet til å gi innspill til justeringer/endringer av praksis knyttet til oppfølging av aktivitetskravet ved uke 8 og/eller gjennomføring av saksdrøftingsverkstedet. Nedenfor følger de mest relevante tilbakemeldingene: fordelt etter om de kommer fra henholdsvis SYFO-veileder eller IA-rådgiver.

SYFO-veilederne

Tilbakemeldinger på brevene

- Vi ønsker et brev som er litt "snillere" i ordlyden. Jeg vet at vi ikke bruker det samme som i Hedmark - det synes jeg er dumt. Hedmark-brevene var mer "humane". I starten av brevet bør det stå: "hva kan du gjøre for at sykepengene ikke skal bli stanset". En del personer reagerer på ordlyden i brevet vi sender ut. Det som også er litt dumt er at sykepengene faktisk har blitt stanset FØR vi får sendt ut brev - dette i forbindelse med kjøringene på sykepenge.
- Brevet bør endres til varsel om stans, ikke at pengene er midlertidig stanset. Vi må ta svært mange telefoner fordi vi skal trå så forsiktig i sakene da brevet og konsekvensen kan oppleves voldsom for mange. Jeg mener vi ikke skal ringe i så mange saker, men at det skal bli mer lik behandling med brev til nesten alle med det samme. Da må brevet endres slik at det kan sendes til "alle".
- Brevet "Varsel om midlertidig stans av sykepenge" må bli bedre. Folk må kunne forstå hva vi ønsker, og hvilke opplysninger vi bygger vår vurdering på. Det hadde også vært bra at ikt-løsningen og grensesnittet endret seg slik at lokalkontoret sendte ut varselet med egen begrunnelse når de gjorde vurderingen i arena. Arbeidsgivere må også øke sin

kompetanse innen mulighetene og pliktene for tilrettelegging av arbeidet. Det bør være en plikt å sende oppfølgingsplanen til NAV, slik det var før. (slik at vi har mere informasjon å bygge vår vurdering på ved 8 uker)

- Brev om midlertidig stans bør sendes ut ved 4 uker. Det bør gis varsel om stans og informasjon om hva bruker må gjøre for å slippe stans fremover i tid. Fokus på dialog med arbeidsgiver istedenfor legeopplysninger.
- Allerede ved 4 uker bør brevet være et klart og tydelig varsel om at sykepengene stanser ved 4 uker - dersom man ikke er i aktivitet. Overskriften bør være: Sykepengene dine stanser om 4 uker. Med en oppskrift på hva man må gjøre for å unngå at de stanser. "Snakk med arbeidsgiver over hvilke tilrettelagte oppgaver som kan tilbys, og i hvilken grad, og hvor lenge, uavhengig av din helsesituasjon. Ta dette med i oppfølgingsplan som forevises lege, slik at legen kan vurdere." Dersom lege mener at du ikke kan være helt eller delvis i arbeid må lege begrunne dette ved vise til hvilke funksjoner som begrenser arbeidsevnen. Dårlig og raskt skrevet, men håper dere skjønner.

Tilbakemeldinger på verkstedet

- Vi har delt SYFO-veilederne i to grupper, for å frigjøre noe arbeidstid for hver enkelt. Da slipper alle å være deltagende i alle saker, men har alltid noen å rådføre seg med.
- Unnta de opplagte sakene. Bør etterhvert ikke være behov for å behandle alle saker. Kunne også bruke verkstedene til å drøfte vanskelige saker lenger ut i sykmeldingsperioden.
- Rådgivende leges funksjon synes noe overflødig i verkstedene. Ikke nødvendig med leges tilstedeværelse for å få til gode verksted. Etter hvert synes det heller ikke nødvendig med ekstern veileder/møteholder. Dette fordi SYFO-teamet nå synes å kunne avholde verkstedene på egen hånd, læringspunktet for dette er nådd.
- Føler at rådgivende lege sin rolle ikke alltid er så mye til nytte i våre verksted. Litt uklar og kanskje litt mye opptatt av beskrive de medisinske plagene uten å si så om mye hvordan de ulike plagene påvirker funksjonsevnen
- Det burde være unødvendig å ha med andre en rådgivende lege på aktivitetsverkstedet. Det er veldig bra at vi får mer tilgang til rådgivende lege. Men det kan føles som "formynderi" og umyndiggjøring å ha med en kompetanseveileder i tillegg. Kompetanseveiledere er ok på kick-off samlinger og informasjon i forkant, men ikke inn i selve aktivitetsverkstedet. Vi ønsker å ta egne vurderinger i samråd med rådgivende lege - ikke få tredd avgjørelser ned over hode på oss! Det er ikke verken god pedagogikk og lite lurt rent psykologisk.
- Begrense antall saker som tas opp på nytt etter at vi har fått ytterligere opplysninger fra enten arbeidsgiver, sykmelder eller arbeidstaker. Kun saker der vi vurderer at de nye opplysningene ikke medfører endring (kvalitetssikring) før eventuell endelig stopp.
- At vi som saksbehandlere får muligheten til å vurdere hvilke saker å ta med til verksted hver uke.

IA-rådgiverne

- Det er svært viktig at kommunikasjonen til arbeidsgivere er tilstrekkelig rask i de tilfeller der varsel om midlertidig stans besluttet. Dette fordi mange forskutterer lønn.
- Det har vært viktig at arbeidsgiver mottar informasjonsbrev samtidig med arbeidstaker når sykepengene stoppes.
- Det som har skapt noe usikkerhet har vært om arbeidsgiver automatisk får beskjed når det går varselbrev om stans av sykepenger. Ikke alle virksomheter har rutiner på å sende inntekts- og skatteopplysninger til NAV når arbeidsgiverperioden går ut. Mange forskutterer lønn og er redde for å tape penger. Noen har antydnet at de vil slutte å forskuttere lønn.
- Mange blir kun 20 prosent friskmeldt, disse sakene må følges opp svært tett videre av SYFO-teamene for å få progresjon i friskmeldingsgraden.
- Tettere på arbeidsgiver slik de kan se muligheter og systematikk i denne jobbinga,
- Tips: rådgivende leger burde selv etterspurt denne informasjonen hos sykmelder, i oppdragende hensikt, i en oppstartperiode for at legene skal vite at informasjonen de skriver, skal leses av en lege. NAV Arbeidslivssenter bør i større grad bli definert inn som en støttespiller for arbeidsgivere som skal tilrettelegge for flere som har gradert sykmelding i arbeid, både for å se muligheter (evt. også å informere om andre eksterne ressurser som bedriftshelsetjeneste) og for å kunne bidra med økonomiske virkemidler. Det er ikke åpenbart at arbeidsgivere tenker NAV Arbeidslivssenter når det står at de kan kontakte NAV. NAV Arbeidslivssenter burde vært omtalt i brevene som et sted å henvende seg for å finne gode løsninger når de mottar varselbrev om stans.

7.8 Endringer under forsøksperioden

I dette kapittelet har vi redegjort for en del av de tilbakemeldingene som har kommet om Hedmarksmodellen. Vi har i hovedsak basert oss på de som kom høsten 2015 og som ble dokumentert i underveisrapporten vinteren 2016.

Som skrevet tidligere har de lokale prosjektledelsene gjort endringer i fylkets praktisering av Hedmarksmodellen underveis i forsøksperioden. I tillegg har direktoratet og sentral prosjektledelse – i sammen med partene i arbeidslivet – drøftet sentrale aspekter ved modellen. Det har blant annet resultert i endringene som ble innført fra 5. oktober 2016.

I våre intervjuer høsten 2016 kom mange av de samme tilbakemeldingene som i 2015. Vi har imidlertid valgt å ikke problematisere på nytt de aspekter som ikke lenger er relevante for Hedmarksmodellen (brev ved uke 4 og uke 8, samt den automatiske stoppen i sykepenger fra uke 8). Vi har i sluttrapporten vært opptatt av å dokumentere de aspekter ved forsøket som fortsatt er relevante i 2017.

8 Utfordringer og anbefalinger

I dette kapitlet oppsummerer vi utfordringene i Hedmarksmodellen og vi kommer med anbefalinger knyttet til en videreføring av saksdrøftingsverksteder. Det er imidlertid utenfor dette oppdraget å sammenligne Hedmarksmodellen med alternative måter for NAV å håndtere aktivitetskravet ved uke 8 på.

8.1 Håndheving av aktivitetskravet ved uke 8

Forskning viser at aktivitet er positivt for mange grupper sykmeldte. Arbeid kan i mange tilfeller bidra til at folk blir raskere friske fra en del type lidelser – ikke minst de med psykiske utfordringer. Kontakten med arbeidsplassen og kollegaene kan også i endel tilfeller være avgjørende for om sykmeldte kommer tilbake i jobb.

Formålet med aktivitetsplikten er å hindre at sykmeldte arbeidstakere blir sittende som passive stønadsmottakere. Bestemmelsen sikrer at sykmelder skal vurdere muligheten for arbeidsrelatert aktivitet senest etter 8 uker. Håndheving av aktivitetskravet tidlig i sykefraværet gir NAV en god anledning til å være tydelig på målet om arbeid og aktivitet, og stille forventninger til de andre aktørene om å bidra til dette målet.

Hedmarksmodellen støtter opp om håndhevingen av aktivitetsplikten. Den gir tydeligere signaler til den sykmeldte, sykmelder, arbeidsgiver og NAV om aktivitet innen uke 8. – hvis mulig. Partene er forpliktet til å vurdere mulighetene og arbeidsgiver har en tilretteleggingsplikt. En utfordring i modellen har imidlertid vært at det er den sykmeldte som i utgangspunktet alene har blitt utsatt for sanksjonen (midlertidig stans av sykepenges).

Flere av sykmeldere/leger, sykmeldte og NAV-ansatte vi har intervjuet uttrykker imidlertid en bekymring til hvordan innskjerpingen av aktivitetskravet ved uke 8 kan slå ut for disse gruppene. Arbeidstakere som er sykmeldte kan være i en vanskelig situasjon fysisk, psykisk og/eller økonomisk. Ikke minst gjelder det sykmeldte med diffuse lidelser, sliter psykisk og/eller har konflikter på arbeidsplassen.

En rekke informanter i og utenfor NAV har fortalt om enkeltepisoder der SYFO-veiledere tilsynelatende går for langt i å stille krav eller viser dårlig skjønnsutøvelse i forbindelse med innskjerpingen av aktivitetskravet ved uke 8. Mye tyder derfor på at antall vanskelige SYFO-saker har økt ved uke 8 på grunn av at sykepengene ble stoppet. Den automatiske stoppen opphørte imidlertid fra 5. oktober 2016.

Før 2015 gjorde som regel NAV unntak fra aktivitetskravet ved uke 8. Den sykmeldte kunne da være sykmeldt uten at det ble stilt krav og forventninger fra omgivelsene. Sykefraværsoppfølgingen ble da i stor grad overlatt til den sykmeldte, arbeidsgiver og sykmelder/legen. Det er derfor mange eksempler på at det var lite kontakt mellom aktørene før Dialogmøte 2, som blir avholdt rundt uke 26 av sykefraværet.

Har sykmeldingen ikke blitt drøftet mellom aktørene i perioden frem til dialogmøte 2, vil den i alle tilfeller bli drøftet i selve møtet. Spørsmålet er om NAVs nye praksis øker antallet potensielt vanskelige saker hvis man ser hele sykefraværsløpet under ett. Kanskje er konsekvensen bare at tidspunktet forskyves fra uke 26 til uke 8. Forskning viser at en tidlig dialog om sykefraværet kan slå positivt ut for den sykmeldte og arbeidsgiver, siden arbeidsplassen kan være en viktig arena for rehabilitering og tilfriskning. Det øker også muligheten for at arbeidsgiver kan tilrettelegge tidligere i sykefraværsløpet.

Flere av legene vi intervjuet uttrykte en bekymring for at situasjonen i uke 8 for en del sykmeldte kan være uavklart. Den sykmeldte kan slite psykisk eller ha konflikter på arbeidsplassen som de ikke er mentalt forberedt på å drøfte med arbeidsgiver. De trenger mer tid til å bearbeide egne tanker/følelser – kanskje med bistand fra psykolog eller pårørende. En del kan også være i konflikt med den lederen som i utgangspunkt har ansvaret for å følge opp sykefraværet. Kanskje er det heller ingen på arbeidsplassen som vet at den sykmeldte sliter psykisk. I uke 8 kan derfor enkelte sykmeldte oppleve at det er for tidlig ”å stå frem”.

Denne typen situasjoner har SYFO-veilederne vært vant til å håndtere – også før Hedmarksmodellen ble innført. Vi ser imidlertid ikke bort fra at veilederne på grunn av innskjerpingen av aktivitetsplikten må være mer bevisste hvordan NAVs krav til dialog og aktivitet rundt uke 8 kan påvirke utsatte sykmeldte.

8.2 anbefalinger fra underveisrapporten

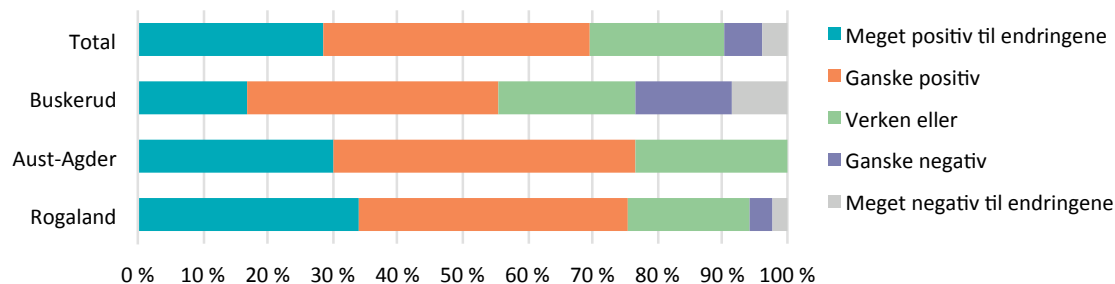
I underveisrapporten stilte vi spørsmål ved om den sykmeldte ble godt nok varslet om at sykepengene ble midlertidig stoppet i uke 8. Vi hadde også kritiske merknader til både til informasjonsbrevet ved uke 4 og til meldingen om midlertidig stans av sykepenger som ble sendt i uke 8. Vi skrev følgende:.

Vi anbefaler Arbeids- og velferdsdirektoratet å vurdere praksisen med stopp ved uke 8. En mulig tilnærming er at de sykmeldte heller får et varselbrev i uke 8 som er eksplisitt på at sykepengene stoppes innen uke 12 med mindre ny dokumentasjon viser at NAV kan gi unntak. En annen tilnærming kan være at informasjonsbrevet i uke 4 i større grad utformes som et formelt varsel om stans i uke 8. Vi ser ikke bort fra at myndighetene må/bør vurdere lov-/forskriftsendringer hvis praksisen skal endres.

Som vi har dokumentert i avsnitt 1.8 har NAV fra 5. oktober 2016 endret sine føringer knyttet til oppfølging av aktivitetskravet. De har fjernet 4-ukersbrevet og den sykmeldte får nå SMS/Epost etter uke 6. Det vil ikke lenger være noen automatisk midlertidig stans av sykepenger ved uke 8 – og dermed heller ikke en melding i uke 8. I tillegg får den sykmeldte også informasjon om aktivitetskravet på nav.no, *Ditt sykefravær*. Evaluators hovedinnvending mot modellen i underveisrapporten er dermed ikke lenger relevant.

Vi spurte SYFO-veilederne høsten 2016 om hva de synes om endringene i 2016. Som vi ser i Figur 8.1 svarte rundt 70 prosent av SYFO-veilederne at de er positive til endringene i regelverket. I underkant av 10 prosent er negative.

Figur 8.1 Hva synes du om endringene i regelverket fra 5. oktober 2016



Kilde: SYFO-veilederundersøkelsen 2016

Følgende sitater illustrerer hvorfor så mange veiledere er positive:

- Fordi man fikk varsel FØR pengene stanser og ikke etter.
- Bedre behandling av den sykmeldte. Vedtaket om midlertidig stans, medførte en del sinne og fortvilelse, som ble rettet mot NAV.
- Det skapte mye unødvendig uro blant de sykmeldte at sykepengene stanset automatisk.
- Mer ansvar til de sykmeldte. Muligens vil den sykmeldte da sette seg mer inn i sin sak.
- Veldig positiv til dagens brevløsning og at NAV lokals konkrete vurdering skal limes inn i NAVs kommunikasjon med den sykmeldte.
- Tidligere praksis medførte mye ekstraarbeid for NAV. Selv om utfordringer ved en sykmelding skal løses på arbeidsplassen, var det NAV den sykmeldte henvendte seg til. Det samme gjør arbeidsgiver.
- Slipper mange telefoner fordi pengene er stanset. Dette tar tid og skaper ekstra arbeid. Vurderingen av aktivitetskravet skal gjøres uansett – også gjennom hele sykefraværet – så da får vi mer tid til å konsentrere oss om jobben i stedet for å sitte i telefonen med brukerne der pengene har stanset.
- Det vil skape mer flyt i saksbehandlingen og mindre frustrerte brukere:-)

De få som er negative til endringen i 2016 trekker frem at 4-ukersbrevet ga god informasjon om NAVs forventninger. Enkelte trekker også frem at den automatiske stoppen kan være et viktig virkemiddel for å få den sykmeldte til å ta ansvar for egen situasjon. Noen frykter også at interessen hos aktørene for å stille opp kan reduseres, noe som igjen kan medføre at SYFO-veileder i større grad må koordinere aktørene – enn de har gjort innenfor rammene av Hedmarksmodellen.

8.3 Anbefalinger knyttet til gjennomføring av saksdrøftingsverksted

I kapittel 6 har vi dokumentert SYFO-veiledernes erfaringer med og synspunkter på saksdrøftingsverkstedet. Hovedinntrykket høsten 2015 var at verkstedene fungerte godt. De fleste veilederne mente at det er viktig at rådgivende lege deltar for å få diskutere tvilssaker. Noen veiledere trakk også frem betydningen av at psykologen deltar, blant annet for å kunne belyse saker hvor det er symptomdiagnoser som for eksempel lettere psykiske lidelser.

Funn fra spørreundersøkelsen høsten 2015 viste at det var bred enighet blant SYFO-veilederne om at saksdrøftingsverkstedet gjør det enklere å håndheve aktivitetskravet, at det er fornuftig å behandle alle SYFO-sakene i verkstedet og at verkstedet gir trygghet og støtte for de beslutningene som veileder må ta. Om lag halvparten av veilederne var imidlertid enig i at potensialet for læring i verkstedet snart var nådd. En del av dem ønsket at det ble gjort endringer for å gjøre verkstedene mindre ressurskrevende.

Våre besøk i fylkene og i spørreundersøkelsen til SYFO-veilederne høsten 2015 antydte også at det var en del variasjoner med hensyn til hvordan saksdrøftingsverkstedene fungerte. Én ulikhet var knyttet til at veilederne i Rogaland ikke forberedte sakene sine før verkstedet, mens veilederne i de to andre fylkene brukte sjekklister for å sikre en mest mulig lik og objektiv presentasjon av sakene i verkstedet.

Også andre aspekter ved verkstedene varierte. Det kunne dreie seg om hvem som bidrar i diskusjonen i den enkelte sak, og om hvor tydelige og avgjørende vurderingene til rådgivende lege og kompetanseveiledere var for drøftingen og avgjørelsen om å stoppe sykepenger eller ikke. I ett verksted vi observerte var det for eksempel rådgivende lege som fikk siste ordet og avgjorde saken i de fleste av de vel 20 sakene som ble diskutert.

I underveisrapporten kom vi ikke med konkrete forslag til tiltak for å endre gjennomføringen av verkstedene. Til det hadde vi fått for sprikende og kontekstavhengige tilbakemeldinger som det var vanskelig å omsette til entydige anbefalinger. Vi kom likevel med noen innspill som Arbeids- og velferdsdirektoratet, fylkenes prosjektledelse og deltakerne i verkstedene kunne ha nytte av å vurdere nærmere. Vi anbefalte blant annet NAV å vurdere hva som kan og bør reguleres sentralt, og hva som det enkelte verksted kan tilpasse ut fra lokale hensyn og vurderinger. Vi drøftet følgende fire forhold ved saksdrøftingsverkstedet:

- Bør alle delta i diskusjonen av alle sakene i et saksdrøftingsverksted?
- Kan flere saker avklares uten et saksdrøftingsverksted?
- Bør SYFO-veilederne forberede sakene før saksdrøftingsverkstedet?
- Strammere regi på saksdrøftingsverkstedene?

Bør alle delta i diskusjonen av alle saker i et saksdrøftingsverksted?

I utgangspunkt hadde forsøket obligatorisk fremmøte i saksdrøftingsverkstedet. Som vist tidligere oppfattet mange SYFO-veiledere at verkstedet stjal tid som heller kunne vært brukt til saksbehandling. Flere av verkstedene la derfor etter hvert opp til at veilederne ikke trengte å delta under hele verkstedet.

Alternativet til et verksted kan være å ha separate møter mellom den enkelte SYFO-veileder og rådgivende lege og/eller kompetanseveileder. Noen veiledere anbefalte dette. Vi er kjent med at også dette var praksis under forsøksperioden på minst ett kontor i Aust-Agder. Fordelen med separate møter er at man kan spare tid. Ulempen er at læringseffekten blir svært liten.

I underveisrapporten anbefalte vi prosjektledelsen i direktoratet, fylkenes prosjektledelse, rådgivende leger/psykologer og kompetanseveilederne å ta SYFO-veilederne sine opplevelser og vurderinger på alvor. Vi viste til at det noen steder allerede høsten 2015 var etablert verksteder som i form og innhold forsøkte å forene ulike hensyn og synspunkter fra SYFO-veilederne.

Intervjuene høsten 2016 bekrefter at det har vært en positiv utvikling i gjennomføringen av saksdrøftingsverkstedene utover i forsøksperioden. Det at antall deltakere i verkstedet, og dermed også antall saker, ble redusert oppfattes av de fleste som svært fornuftig.

Kan flere saker avklares uten et saksdrøftingsverksted?

Mange SYFO-veiledere var høsten 2015 også opptatt av at selve deltakelse i verkstedet tok tid. En del var bekymret og oppgitt over at mange "enkle" saker ble drøftet i verkstedet. Selv om behandlingen av disse sakene gikk relativt raskt, skapte praksisen frustrasjon blant en del veilederne.

Utfordringen er imidlertid at saker som kan se enkle ut ved første øyekast ikke er så enkle likevel. I samtlige fire verksteder observerte vi høsten 2015 at saker som i utgangspunktet ble sett på som enkle skapte mye debatt. Det kunne være saker som ble lagt frem med en klar anbefaling om stopp av sykepenges, men der den sykmeldte gjennom drøftingen i verkstedet fikk unntak fra aktivitetskravet. Vi så også eksempler på det motsatte.

I noen fylker ble det utover i forsøksperioden bestemt å ikke stoppe sykepenges til sykmeldte som skal ut i svangerskapspermisjon kort tid etter 8-ukersfristen. Andre eksempler på siling av saker var å unnta arbeidstakere over 67 år. I enkelte av fylkene ble det også gjort unntak for sykmeldte som har utvalgte diagnoser eller er i behandling. Slike saker ble dermed ikke lenger behandlet i verkstedet.

Intervjuene høsten 2016 bekrefter at det har vært en positiv utvikling i forsøksperioden når det gjelder tiden går med til å vurdere sykmeldingene ved uke 8. At de åpenbare sakene ble unntatt fra verkstedet blir sett på som positivt. Det gir igjen rom for å bruke mer tid på de vanskelig og mer prinsipielle SYFO-sakene. I tillegg vil færre saker bidra til at ressursbruken går ned.

Bør SYFO-veilederne forberede sakene før saksdrøftingsverkstedet?

NAV Rogaland la i utgangspunktet til grunn at veilederne ikke skulle forberede seg på sakene i forkant av verkstedet. Denne praksisen er i strid med føringene i forsøkets tiltakspakke, men ble akseptert av prosjektledelsen i direktoratet.

Intervjuene og spørreundersøkelsene både høsten 2015 og høsten 2016 indikerer at praksisen i Rogaland varierte en del mellom verkstedene. Noen veiledere forberedte likevel sakene, mens andre ikke gjorde det. Selv om Rogalands opprinnelige løsning er ressurskrevende er mange i fylket overbevist om at dette er den beste måten å gjennomføre verkstedet på. Selv om tidsbruken i verkstedet kan øke sparer man tid på for- og etterarbeid, sammenlignet med de to andre fylkene. I tillegg sikrer man at sakene drøftes mest mulig objektivt – i og med at det ikke skjer noe forberedelse før saken kommer i verkstedet. I de andre to fylkene vil veileders vurderinger ha betydning for hvordan de blir presentert i verkstedet.

Evaluator har ikke godt nok grunnlag for å vurdere effekten av Rogaland sin praksis. Vi ser klare fordeler med den, ikke minst for å sikre kompetanseutvikling og lik praksis. Vår observasjon av et verksted høsten 2016 ga også inntrykk av at sakshåndteringen kan være rimelig effektiv. Vi er likevel grunnleggende skeptisk til en slik praksis. I tillegg til ressursbruken – ved at alle veilederne deltar – vil den ikke fungere hvis man ønsker å snevre inn hvilke saker som skal drøftes i verkstedet.

Strammere regi på saksdrøftingsverkstedene?

Vi fant høsten 2015 en variasjon i gjennomføringen av saksdrøftingsverkstedene når det gjaldt rollene til kompetanseveiledere og rådgivende leger. En del praksis avvek i tillegg fra lokale føringer. Selv om man kan forvente en del "prøving og feiling" i en oppstartfase kom vi i underveisrapporten med innspill til justeringer. Vi drøftet bruken av kompetanseveileder, deltakelse av rådgivende lege og psykolog. I tillegg kom vi med anbefalinger knyttet til selve gjennomføring av saksdrøftingsverkstedet.

Bruk av en kompetanseveileder

I spørreundersøkelsen høsten 2015 var det mange SYFO-veiledere som kom med synspunkter på kompetanseveilederens rolle i verkstedet. Mange trakk frem fordelene av å ha en ekstern og erfaren veileder som møteleder. Det gir tyngde og større handlingsrom enn dersom møteleder skulle være en kollega på samme kontor. Enkelte veiledere mente imidlertid at kontoret kan håndtere verkstedet på egenhånd.

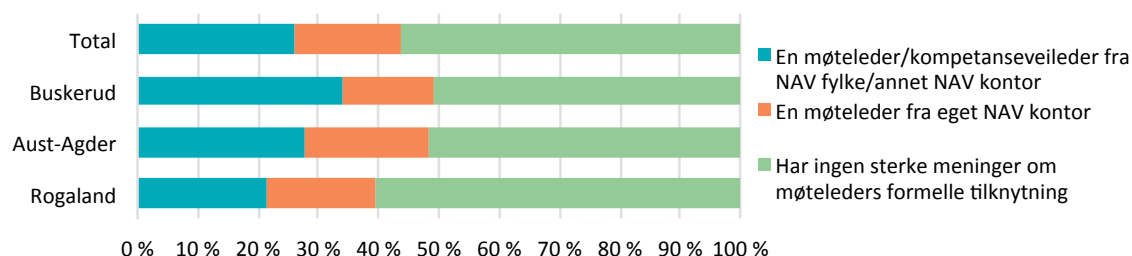
Selv om vi så klare fordeler av å ha erfarne veiledere utenfor kontoret som møteleder under implementeringen av en ny modell for sykefraværsoppfølging så vi ikke bort ifra at det på sikt kunne tenkes andre løsninger, som kan effektivisere håndteringen. I undersøkelsen i 2016 stilte vi derfor veilederne følgende spørsmål:

"I de fleste verkstedene har møteleder/kompetanseveileder formelt vært ansatt hos NAV fylke eller i et annet NAV-kontor enn de som deltar i

verkstedet. Hvis du skulle velge fritt – hvem ville du ha foretrukket til å lede verkstedet:

- En møteleder/kompetanseveileder fra NAV fylke/annet NAV-kontor
- En møteleder fra eget NAV-kontor
- Har ingen sterke meninger om møteleders formelle tilknytning

Figur 8.2 Hvem SYFO-veileder vil foretrekke til å lede verkstedet:



Kilde: SYFO-veilederundersøkelsen 2016

I Figur 8.2 viser vi svarfordelingen. Som vi kan se svarte om lag halvparten at de ikke har sterke meninger om møteleders formelle tilknytning. Rundt 25 prosent ønsker at en møteleder/kompetanseveileder fra NAV fylke/annet NAV-kontor, mens vel 20 prosent ønsker en møteleder fra eget NAV-kontor.

Deltakelse av rådgivende lege

I spørreundersøkelsene både høsten 2015 og høsten 2016 var det mange SYFO-veiledere som kom med synspunkter på betydningen av at rådgivende lege deltar i verkstedet. Nesten alle veilederne så store fordeler av å ha legen tilstede. Det gir kompetanse og en trygghet for at håndteringen av den enkelte sak er faglig fundert. Vi stilte i underveisrapporten spørsmål ved om at vedkommende kanskje kan delta på deler av verkstedet, annenhver uke el.l.

Under hele forsøksperioden har fylkene alltid hatt rådgivende lege med på verkstedet. I forbindelse med videreføringen av saksdrøftingsverkstedene høsten 2016 har fylkene gjort visse justeringer. I Rogaland har man valgt å kun ha med rådgivende lege én gang i måneden. Ved de øvrige møtene er legen tilgjengelig på telefon (men vedkommende kontaktes i svært liten grad). I Aust-Agder har man valgt å ha med rådgivende lege fysisk tilstede på annethvert verksted. I de øvrige verkstedene deltar legen via telefon. I Buskerud varierer dette lokalt.

Rådgivende lege er den viktigste ressurspersonen i verkstedet og det er viktig at NAV er bevisst mulige negative konsekvenser av at legen ikke lenger deltar i alle verkstedene. NAV fylke bør i tilfelle følge opp at ikke praktiseringen etter hvert avviker for mye fra direktoratets krav og forventninger. De bør også ha en beredskap til å kunne "rykke ut" til enkeltverksted ved behov.

Deltakelse av rådgivende psykolog

I føringene i tiltakspakken heter det at rådgivende psykolog skal delta. Dette er også praksis i Hedmark. Som vi har sett inngikk ikke rådgivende psykolog verken i Rogaland eller Buskerud. I Aust-Agder deltok psykolog på to av fire

verksteder. I de resterende verkstedene deltok i stedet en representant fra NAV Arbeidsrådgiving (ARK)³². Tilbakemeldingen er at deltakelsen fra ARK ikke kan erstatte psykologen. Selv om de har mer spisskompetanse innen psykiatri fungerer de primært som en ordinær NAV-veileder.

En grunn til å ikke inkludere psykolog i verkstedet kan være at sykdomsbildet ved uke 8 ikke er utredet godt nok utfra en psykiatrisk vurdering. Det er først senere i sykefraværet at psykologens kompetanse kan være avgjørende. Samtidig er det en del "gjengangere" blant de sykmeldte, som kan ha en lang historikk med psykiske utfordringer. I slike situasjoner vil psykologens kunnskap også kunne komme til nytte ved uke 8 av sykefraværet.

Vel 70 prosent av de SYFO-veilederne som har psykologen tilstede i verkstedet sier at det er ganske eller svært viktig, siden mange sykmeldte har diffuse lidelser og/eller lettere psykiske lidelser. Halvparten av veilederne som ikke har en psykolog i verkstedet ønsker at psykologen deltar. Det er åpenbart at det kan være fordeler ved at psykologen deltar. Trolig vil dette i mange tilfeller være et ressurssspørsmål.

Anbefalinger knyttet til gjennomføring av saksdrøftingsverkstedet

Mye tyder på at det høsten 2015 var relativt store forskjeller i praktiseringen av verkstedene; både mellom fylkene og innen et fylke. Noe av dette skyldes bevisste valg hos den lokale prosjektledelsen. Andre forskjeller kunne relateres til ulike tilnærminger hos kompetanseveileder, rådgivende lege og veilederne. Variasjonen så ut til å være særlig stor i Rogaland, noe som nok hadde sammenheng med at de har flest verksteder.

Selv om vi ikke hadde inngående kjennskap til hvordan verkstedene fungerte anbefalte vi i underveisrapporten at både prosjektledelsen i direktoratet og lokalt burde se nærmere på hvordan verkstedene fungerte.

Inntrykket fra våre fylkesbesøk høsten 2016 tyder på at praktiseringen av verkstedene ble mer enhetlig utover våren 2016. Mye tyder på at de hadde funnet sin form. Selv om det fortsatt var noe ulik praksis – ikke minst i Rogaland – ble avvikene forklart med til dels ulike behov og ønsker lokalt.

I forbindelse med ferieavviklingen sommeren 2016 var fylkene nødt til å gjøre tilpasninger – blant annet ved å bruke ansatte i eget kontor som møteleder og/eller ha rådgivende lege med på telefon istedenfor fysisk tilstede. I hovedsak fungerte dette greit – i følge våre informanter.

Alle fylkene har valgt å videreføre saksdrøftingsverkstedet etter at forsøket opphørte 1. september 2016. Følgende praksis ble innført:

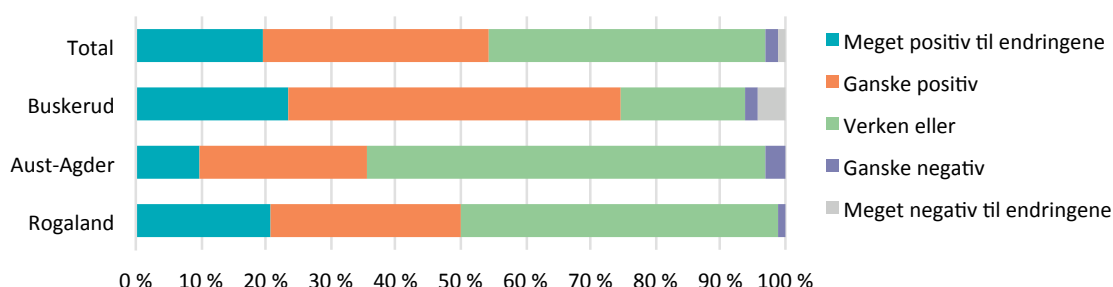
³² I Buskerud var ARK med på hvert 4. verksted i starten av prosjektperioden. Verkstedene fikk besøk av ARK en eller to ganger, så ble det slutt på deres deltakelse.

Tabell 8.1 *Saksdrøftingsverkstedet etter at forsøket opphørte 1. september 2016*

Rogaland	Aust-Agder	Buskerud
<i>Rådgivende lege er fysisk tilstede på ett verksted i måneden. Ellers telefonvakt under verkstedet.</i>	<i>Rådgivende lege er fysisk tilstede på annet hvert verksted. Ellers deltar på telefon.</i>	<i>Rådgivende lege er fysisk tilstede på hvert verksted.</i>
<i>Ekstern møteleder på et verksted i måneden. Ledes ellers av en ansatte på kontoret.</i>	<i>Ekstern møteleder på alle verkstedene.</i>	<i>Ekstern møteleder er med hver 4. uke. Ledes ellers av en ansatte på kontoret.</i>
		<i>Verkstedene med ekstern møteleder blir et temaverksted, med mål om kompetanseheving.</i>

Vi spurte veilederne om de var positive eller negative til endringene (se Tabell 8.1) knyttet til gjennomføringen av verkstedet. Som vi ser av Figur 8.3 er 55 prosent positive, mens halvparten svarte *verken eller*. Svært få er negative. Blant sistnevnte trakk enkelte frem at endringene kan gi et mindre søkelys på aktivitetsplikten og/eller at praktiseringen av SYFO-sakene vil variere mer mellom de enkelte veiledere.

Figur 8.3 *Hva synes du om endringene knyttet til gjennomføringen av verkstedet?*



Kilde: SYFO-veilederundersøkelsen 2016

Følgende sitater illustrerer hvorfor så mange veiledere er positive:

- At ikke ALLE saker skal behandles i saksdrøftingsverksteder.
- At vi kan vurdere unntak i opplagte saker uten å ta det til verkstedet!
- At vi bare diskuterer vanskelige saker i Saksdrøftingsmøtene.
- At vi ikke har møteleder lenger er greit, ettersom vi nå er så drillet at vi kan styre selv. Den enkelte veileder blir også mer ansvarlig for fremføring.
- Det meste av læringseffekten er oppnådd, og det er stor enighet om resultatet av en drøfting.

8.4 Dialog/samhandling med sykmeldere/leger

Sykmelderne/legene har en svært sentral rolle når NAV skal følge opp sykmeldte etter Hedmarksmodellen. Kvaliteten på sykmeldingen og funksjons-

vurderingen er viktig for dialogen mellom arbeidsgiver og sykmeldte med hensyn til oppfølgingsplan og tilrettelegging. Dokumentasjonen fra sykmelderne er grunnleggende for NAVs vurdering av aktivitetskravet ved uke 8.

Som tidligere drøftet rapporterer forsøksfylkene om noe utfordringer knyttet til å forankre forsøket og Hedmarksmodellen hos alle sykmelderne/legene i fylket. Det rapporteres om god forankring og dialog i enkeltkommuner og hos enkelt-sykmeldere, mens det andre steder har vært visse problemer. Erfaringsmessig er det noen sykmeldere/leger som følger lojalt opp nye føringer fra NAV. Dette forklares av våre informanter i NAV blant annet med at de også tidligere har hatt en tett og god samhandling. Andre steder har det historisk vært utfordrende – noe som også har preget samhandlingen når det gjelder dette forsøket.

I noen kommuner er utfordringene knyttet til samhandlingen mellom NAV og sykmeldere/leger såpass store at kommunikasjonen rundt forsøket ble begrenset til den informasjonen som NAV har sendt ut som brevpost. Mangelfull eller dårlig kommunikasjon forklares fra NAV blant annet med at en del leger ikke deltar på møter med NAV med mindre de blir kompensert økonomisk.

I følge Legeforeningen var det vinteren 2016 en større skepsis og kritikk av modellen enn det vi hadde brakt på det rene blant våre informanter høsten 2015. Vår datainnsamling høsten 2016 har heller ikke bidratt til å gi en større forståelse av den skepsisen til og kritikken av modellen. Både informantene i NAV og de få intervjuede legene gir uttrykk for at endringene som følger av Hedmarksmodellen i all hovedsak er positive. Endringene som kom 5. oktober 2016 har bidratt til å forsterke dette inntrykket.

Mye tyder på at forsøket har lidd noe under at det enkelte steder har vært krevende for NAV å komme i direkte dialog med alle sykmelderne/legene. En del av utfordringene som NAV, arbeidsgiverne og de sykmeldte har hatt knyttet til innskjerpingen av aktivitetskravet kunne ha vært unngått hvis NAV hadde kommet i tettere og mer konstruktiv dialog med alle sykmelderne/legene i forsøksfylkene. Vi oppfordret derfor i underveisrapporten begge parter til å lete etter en ad-hoc-løsning for å støtte bedre opp om forsøket. Men så vidt vi vet ble dette i tilfelle overlatt til partene lokalt.

For å oppnå en mer effektivt håndtering av aktivitetskravet ved uke 8 er det viktig å forankre NAVs krav, forventninger og praksis hos sykmelderne/legene. Ett spørsmål er om *Normaltariff for fastleger* reflekterer den økte arbeidsbelastning knyttet til sykefraværet frem til uke 8 som blant annet sykmelderne/legene argumenterer for. Vi tenker her også på det nye elektroniske systemet for kommunikasjon mellom NAV og sykmeldere/leger som nå implementeres.

Vi er kjent med at direktoratet og Legeforeningen har en løpende dialog rundt normaltariffen og ev. kompensasjon for samhandling med NAV. Vi vil oppfordre begge parter til å lete etter mulige løsninger som gjør at man i fremtiden finner tilnærminger som bedre støtter opp om NAVs forsøksvirksomhet. Det viktigste er imidlertid å få på plass formaliserte samhandlingsarenaer mellom NAV og sykmelderne/legene som i større grad sikrer god kommunikasjon og informasjonsutveksling i den ordinære sykefraværsoppfølgingen.

Referanser:

Ekspertgruppa delrapport (2010) *NAV organisasjon og virkemåte*

Ekspertgruppens delrapport (2014) *Brukernes møte med NAV*

Ekspertgruppens sluttrapport (2015) – *Et NAV med muligheter – Bedre brukermøter, større handlingsrom og tettere på arbeidsmarkedet*

Kann Inger Cathrine, Ivar Andreas Åsland Lima og Per Kristoffersen, (2014) *Håndheving av aktivitetskravet i Hedmark har redusert sykefraværet* Arbeid og velferd nr. 3-2014

Markussen, Simen (2010) *2004 Da sykefraværet falt som en stein* Samfunnsøkonomen Nr. 3 2010

NAV-rapport nr 3-2017 *Evaluering av forsøk med Hedmarksmodellen i Aust-Agder, Buskerud og Rogaland*

Nossen, Jon Petter og Søren Brage (2015) *Aktivitetskrav og midlertidig stans av sykepenges – hvordan påvirkes sykefraværet?* Arbeid og velferd nr. 3-2015

Proba-rapport 2011-06: *Arbeidsevnevurderinger i NAV, evalueringsrapport*

Proba-rapport 2012-10: *Evaluering av arbeidsevnevurderinger i NAV – oppfølgingsundersøkelse*

Proba-rapport 2015-03: *Klage og påvirkningsmuligheter for søkere og mottakere av AAP*

Proba-rapport 2016–05: *Evaluering av Hedmarksmodellen - NAVs håndtering av aktivitetskravet ved uke 8 i en sykmelding*

SINTEF (2013A) *Evaluering av IA-avtalen (2010 – 2013)* SINTEF A24444

SINTEF (2013B) *Oppfølging av sykmeldte – fungerer dagens regime? Oppfølgingsplaner, dialogmøter, rapportering, kontroller og sanksjoner* SINTEF RAPPORT A24297

Vedlegg 1 – NAVs sykefraværsoppfølgingsregime

Tidsfrister, roller og oppgaver	Egenmelding 1-3 dager For IA-virksomheter: 1-8 dager	Sykmelding > 4 uker	Sykmelding > 7 uker	Sykmelding > 8 uker	Sykmelding > 26 uker	Sykmelding > 1 år
Arbeidsgiver Har ansvar for tidligst mulig å tilrettelegge for at sykmeldt arbeidstaker kan være i aktivitet i virksomheten. Skal kunne dokumentere oppfølgingsarbeidet. Dokumentasjonen oppbevares i virksomheten.	Ha skjema for egenmelding. Ta kontakt med arbeidstaker ved fravær over flere dager.	Utarbeide oppfølgingsplan i samarbeid med arbeidstaker, med mindre det er åpenbart unødvendig. Sørge for at oppfølgingsplanen formidles til sykmelder senest ved 4 uker. Planen sendes til NAV ved behov for bistand fra NAV.	Ved 100 prosent sykmelding, avtale dialogmøte 1 med arbeidstaker, med mindre det er åpenbart unødvendig. Ved gradert sykmelding avholdes møtet bare hvis det er hensiktsmessig. Ved behov kan andre aktører, for eksempel sykmelder, bedriftshelsetjenesten, NAV og/eller tillitsvalgt/ verneombud delta. Arbeidstaker må samtykke dersom sykmelder innkalles.		Delta på dialogmøte 2 i regi av NAV. Du kan be NAV om et tidligere dialogmøte 2. Send inn revidert oppfølgingsplan til NAV senest 1 uke før møtet.	Delta på dialogmøte 3 hvis du blir innkalt. Du kan selv be NAV om et dialog 3.
Arbeidstaker Skal samarbeide og medvirke aktivt til å finne løsninger for å komme tilbake i arbeid raskest mulig.	Gi beskjed til arbeidsgiver om fravær. Si fra om tidsperspektiv.	Delta i utarbeidelse og gjennomføring av oppfølgingsplan. Medvirke til å finne løsninger som bidrar til at du kan komme tilbake til arbeid, dersom dette er mulig.	Delta på dialogmøte på arbeidsplassen hvis ikke medisinske grunner forhindrer det. Si fra til arbeidsgiver hvis du ønsker at sykmelder og/eller andre støttespillere skal være med på møtet.	Hvis du ikke er i arbeidsrelatert aktivitet innen åtte uker, kreves en utvidet legeerklæring som dokumenterer at det er tungtveiende medisinske grunner som hindrer aktivitet.	Delta på dialogmøtet, med mindre det er medisinske grunner som forhindrer det. Du kan be NAV om et tidligere dialogmøte 2. Medvirke til å finne løsninger som gjør at du kan komme tilbake i arbeid raskest mulig.	Delta på dialogmøte 3 hvis du blir innkalt. Du kan selv be NAV om et dialogmøte 3. Før utløpet av sykepengeperioden (52 uker) bør du og eventuelt sykmelder vurdere om det er behov for bistand fra NAV. Det kan også være aktuelt å søke om arbeidsavklaringspenger.
Sykmelder Skal motivere til å være helt eller delvis i arbeid, hvis det er medisinsk forsvarlig.	Hvis det er nødvendig med fravær utover egenmeldingsperioden, må det skrives sykmelding. Løpende vurdere gradert sykmelding.	Fortløpende vurdere gradert (delvis) sykmelding. Motta oppfølgingsplan.	Delta på dialogmøtet hvis du blir innkalt. Gi beskjed dersom det foreligger ekstraordinære forhold ved din arbeidssituasjon som gjør at du ikke kan delta i møtet.	Hvis tungtveiende medisinske grunner hindrer at arbeidstakeren kan være i aktivitet, må du dokumentere dette i en sykmelding.	Delta på dialogmøtet, hvis du blir innkalt. Du kan be NAV om et tidligere dialogmøte 2.	Delta på dialogmøte 3 hvis du blir innkalt. Du kan selv be NAV om et dialogmøte 3. Vurdere om arbeidstakeren fortsatt er arbeidsufør med behov for andre ytelser fra NAV
NAV Er en støttespiller i oppfølgingsarbeidet. Utbetaler sykepenger. Har ulike arbeidsrettede virkemidler. Skal foreslå aktuelle virkemidler som kan bidra til arbeidsrelatert aktivitet. IA-virksomheter får spesiell bistand fra NAV arbeidslivssenter.		NAV sender informasjonsbrev til alle sykmeldte.		Vurdere om aktivitetskravet er oppfylt slik at arbeidstaker fortsatt har rett til sykepenger. Vurdere om det er behov for arbeidsrettet oppfølging fra NAV.	Avholde dialogmøte senest innen 26 uker, med mindre det er åpenbart unødvendig. Vurdere om sykmelder skal delta. Innkalle til et tidlig dialogmøte 2 hvis aktørene ber om det eller NAV mener det er hensiktsmessig. Forberede møtet slik at tiltak/framdrift kan iverksettes.	Innkalle til et dialogmøte 3 hvis en av aktørene ber om det eller NAV mener det er hensiktsmessig. Vurdere om det er aktuelt med arbeidsrettede tiltak eller arbeidsavklaringspenger så tidlig som mulig, og senest for maksimumsgrensen for sykepenger er nådd.

Vedlegg 2 – Aktører i sykefraværsoppfølging

Sykmelders plikter

Det er sykmelder/lege som har ansvar for å vurdere det medisinske i forbindelse med en sykmelding. Ifølge *Faglig veileder for sykmeldere* utarbeidet av Helsedirektoratet skal førstevalget for sykmelder være gradert sykmelding.³³ Fra NAVs side er det forventet at sykmelder benytter denne veilederen.

I sykmeldingen skal sykmelder redegjøre for diagnose og om sykdommen eller behandlingen i seg selv er til hinder for arbeidsdeltakelse, samt hvilke hensyn pasienten eventuelt må ta i det nåværende arbeidet. Det er kun NAV som får tilgang på selve diagnosen. Sykmelder kan i egne tekstfelt forslå mulige tilpasninger på arbeidsplassen og angi når han/hun forventer at den sykmeldte kan gjenoppta arbeidet. Sykmelder kan også gi informasjon til NAV og arbeidsgiver om hvilke tilretteleggingsmuligheter som er aktuelle og lengden på eventuelle tiltak.

Sykmelder skal i tillegg delta i dialogmøtet ved 7 ukers sykmelding dersom arbeidstakeren ønsker det. Lege/sykmelder skal også delta i dialogmøte i regi av NAV hvis NAV mener det er hensiktsmessig. Lege/sykmelder skal bidra til å avklare og motivere for aktivisering der dette er medisinsk tilrådelig.

Innen 8 uker skal sykmelder skrive en utvidet legeerklæring med mindre det eksisterer unntak (se avsnitt 3.2.4). Denne skal inneholde en vurderingen av om det er medisinske grunner (evt. behandlingsopplegg) som er årsak til at det ikke er igangsatt arbeidsrettet aktivitet, eller om det er andre årsaker. Sykmelder skal gi en utfyllende begrunnelse hvis arbeidsrelatert aktivitet ikke er aktuelt. Dersom NAV ikke har mottatt utfyllende opplysninger innen 8 uker, kan sykepengeutbetalingen stoppes.

Fra tidligere studier er vi kjent med at legeerklæringene ofte har vært mangelfulle ved uke 8 (Proba 2011-06; Proba 2010-10). I mange tilfeller diskuterer ikke legen arbeidsoppgaver og mulig tilrettelegging med den som er sykmeldt.

Den sykmeldtes plikter

Både arbeidsmiljøloven og folketrygdloven har bestemmelser om sykmeldtes medvirkningsplikt. Arbeidstaker har plikt til å samarbeide og aktivt bidra til å finne løsninger for å komme tilbake i arbeid raskest mulig. Den sykmeldte skal gi opplysninger til arbeidsgiver og til NAV om sin funksjonsevne, prøve seg i arbeidsrelatert aktivitet så tidlig som mulig og ellers medvirke i hensiktsmessig tilrettelegging og tiltak. Det er i den sykmeldtes egen interesse at vedkommende medvirker aktivt i prosessen rundt eget sykefravær.

³³ Hentet fra: <http://sykmelderveileder.helsedirektoratet.no/om-veilederen/Sider/default.aspx>. Hentdato 8.4.2015

Arbeidsgivers plikter

Alle norske virksomheter må ha et systematisk arbeid med forebygging og oppfølging av sykefravær (ihht, Arbeidsmiljøloven §3-1). Arbeidsgiver har også et ansvar for å tilrettelegge for egne ansatte som har fått redusert arbeidsevne som følge av ulykke, sykdom eller slitasje.

Mange arbeidsgivere ønsker å strekke seg langt for at arbeidstakerne skal kunne være på jobb trass i helseproblemer. Spørsmålet om tilrettelegging står sentralt i knyttet til arbeidsgivers ansvar for å utarbeide oppfølgingsplan og avholde dialogmøter.

For sykmelder er det ikke alltid lett å vite hva som kan forventes eller kreves av arbeidsgiver når det gjelder tilrettelegging. Samtidig er arbeidsgivers tilretteleggingsmuligheter og tilretteleggingsplikt spesielt viktig i sykefravær-arbeidet. Ikke minst gjelder dette ved gradert sykmelding, men også generelt med tanke på et økt krav om nærvær og aktivitet. Selv om sykmeldte har krav på tilrettelegging fra arbeidsgiver, er det en grense for tilretteleggingsplikten. Vi drøfter arbeidsgivers tilretteleggingsplikt mer inngående nedenfor.

Arbeidsgivers tilretteleggingsplikt

Arbeidsgiver har etter arbeidsmiljøloven § 4-1 og § 4-2 plikt til å sørge for at arbeidet organiseres og legges til rette slik at arbeidstakerne ikke utsettes for uheldige psykiske og fysiske belastninger. Arbeidsgiver har i tillegg en særskilt plikt til individuell tilrettelegging for arbeidstakere med redusert arbeidsevne og for arbeidstakere som underveis i arbeidsforholdet får behov for tilrettelegging (arbeidsmiljøloven § 4-6). Tilretteleggingsplikten er uavhengig av om behovet er kortvarig eller langvarig, og uavhengig av arbeidstakers alder, stillingsgrad og om arbeidstaker har fast eller midlertidig ansettelse.

Arbeidsgiver skal forsøke å finne løsninger som gjør det mulig for arbeidstaker med nedsatt arbeidsevne/sykdom å bli værende i jobben, fortrinnsvis i sitt vanlige arbeid. Selv om sykmeldte har krav på tilrettelegging fra arbeidsgiver, innebærer ikke dette kravet all mulig tilrettelegging. Det står spesifisert i Arbeidsmiljøloven § 4-6 at nødvendige tiltak skal iverksettes "så langt det er mulig" og i Diskriminerings- og tilgjengelighetsloven § 12 at plikten ikke omfatter "tilrettelegging som innebærer en uforholdsmessig byrde".

Arbeidstaker skal - i følge § 4-6 – «fortrinnsvis gis anledning til å fortsette i sitt vanlige arbeid, eventuelt etter særskilt tilrettelegging av arbeidet eller arbeidstiden, endringer i arbeidsutstyr, gjennomgått arbeidsrettede tiltak eller lignende». Bestemmelsen tar særlig sikte på "tilbakeføring" av sykmeldte arbeidstakere, og arbeidsgiver skal primært sørge for at arbeidstaker kan få beholde sitt vanlige arbeid. Men også tilrettelegging for annet passende arbeid i virksomheten faller inn under bestemmelsen.

Hvilke tilretteleggingstiltak som anses nødvendig, beror på hva den reduserte arbeidsevnen består i (fysiske, psykiske eller sosiale faktorer) og hvilket arbeid det er tale om. Aktuelle tiltak kan omfatte både fysiske forhold, organisatoriske forhold og psykososiale forhold.

Tilretteleggingsplikten er vidtrekkende, men ikke absolutt. Plikten innebærer at arbeidsgiver skal iverksette tiltak "så langt det er mulig." Av betydning vil være:

- virksomhetens art
- virksomhetens størrelse (det kreves mer av en stor bedrift enn av en liten bedrift med små faktiske muligheter til tilrettelegging og omplassering)
- virksomhetens økonomi
- arbeidstakers forhold

Det forventes at arbeidsgiver vurderer om alle tilretteleggingsmuligheter er prøvd for at arbeidstakeren skal fungere på sin arbeidsplass eller et annet sted i virksomheten. Selve tilretteleggingen gjøres med basis i en vurdering av arbeidstakerens funksjonsevne og arbeidsmuligheter på arbeidsplassen. Legens/sykmeldende behandlers vurdering skal understøtte den videre dialogen mellom arbeidsgiver og arbeidstaker på arbeidsplassen. Arbeidsoppgavene må være meningsfylte, og det må gis rimelig mulighet for fortsatt faglig og personlig utvikling.

Tilretteleggingstiltak og arbeidsutprøvinger skal skje i samarbeid med arbeidstakeren. Tiltak skal dokumenteres og evalueres av arbeidsgiver. Dersom arbeidsgiver finner at tilrettelegging eller ytterligere tilrettelegging ikke er mulig, skal arbeidsgiver også dokumenteres at mulige alternativer er kartlagt, vurdert og eventuelt forsøkt gjennomført. Hvis det ikke er medisinske grunner til at den sykmeldte kan være i aktivitet ved uke 8 av sykmeldingen (aktivitetskravet), må arbeidsgiver gjennom oppfølgingsplanen, eller annet materiale, dokumentere at tilrettelegging ikke er mulig (jf. de fire punktene ovenfor).

Kravet om tilrettelegging er imidlertid ikke uavhengig av arbeidstakers innstilling. Om arbeidsgiver prøver, men arbeidstaker ikke er villig til å samarbeide, vil det være begrenset hvor mye arbeidstaker kan forvente. I andre tilfeller kan den sykmeldte være motivert for tilrettelegging, mens arbeidsgiver er lite villig til å gjøre endringer, på tross av tilretteleggingsplikten.

Bedriftshelsetjeneste (BHT)

I henhold til arbeidsmiljøloven (§ 3.1) skal arbeidsgiver sørge for at det utføres systematisk helse-, miljø- og sikkerhetsarbeid på alle plan i virksomheten. "Forskrift om systematisk helse-, miljø- og sikkerhetsarbeid i virksomheter" (Internkontrollforskriften) angir videre arbeidsgivers plikt til internkontroll samt å sørge for at arbeidstakerne har tilstrekkelig kunnskaper og ferdigheter i det systematiske helse-, miljø- og sikkerhetsarbeidet.

En bedriftshelsetjeneste kan bistå virksomhetene i å utføre forebyggende arbeidsmiljøarbeid i henhold til Arbeidsmiljøloven mv. Tjenesten kan hjelpe virksomheten med forebyggende arbeidet, og være en støttespiller for å bidra til å skape sunne og trygge arbeidsforhold. Bistanden kan både være på systemnivå og i oppfølging av enkeltansatte.

Enkelte bransjer er mer utsatt for arbeidsrelaterte plager og har dermed en større risiko for sykdommer og skader. Derfor er noen bransjer pålagt å ha bedriftshelsetjeneste. Hvor omfattende kravene som myndighetene setter til HMS er avhengig av størrelse; Vi tenker her blant annet på bruk av arbeidsmiljøutvalg og verneombud. De minste virksomhetene har færrest krav.

Bedriftsintern omplassering

Om det viser seg umulig å tilrettelegge for at arbeidstaker kan fortsette i sitt vanlige arbeid, skal arbeidsgiver vurdere omplassering/overføring til annet arbeid. Plikten til bedriftsintern omplassering strekker seg i utgangspunktet langt.

Ønske om omplassering kan komme fra både arbeidstaker/sykmeldte og arbeidsgiver. I utgangspunktet skal arbeidsgiver vurdere alle stillinger som er ledige på tidspunktet, og som de vet blir ledige innen kort tid. Det finnes imidlertid en grense i lovverket for hvor langt plikten til omplassering går. En forutsetning er at vedkommende arbeidstaker er kvalifisert for arbeidet. En omplassering skal heller ikke gå på bekostning av andre arbeidstakere, med mindre dette ligger innenfor arbeidsgivers styringsrett. Arbeidsgiver er heller ikke forpliktet til å opprette en ny stilling eller beholde en stilling som planlegges fjernet.

Ved omplassering skal arbeidstaker i utgangspunktet tilbys arbeid som mest mulig svarer til det han eller hun har i lønn og arbeidsoppgaver/stillingsinnhold. Dersom slike stillinger ikke finnes, er det opp til arbeidstakeren om han/hun vil velge underordnet, tyngre eller dårligere arbeid enn vedkommende hadde tidligere. Arbeidsgiver plikter også å tilby stillinger som ikke tilsvarer det arbeidstakeren tidligere hadde.

Oppsigelsesvern ved sykdom

Arbeidsmiljøloven gir norske arbeidstakere en grunnleggende trygghet for at sykdom ikke skal føre til oppsigelse (§ 15-8). En arbeidstaker kan ikke sies opp på grunn av sykdom i løpet av det første året hun eller han er sykmeldt. I helt spesielle tilfeller kan man bli oppsagt dersom det er andre grunner for oppsigelsen enn sykdommen, for eksempel nødvendig nedbemanning.

Dersom en sykmeldt arbeidstaker helt eller delvis sies opp i den 12 måneder lange verneperioden, har arbeidsgiver en skjerpet bevisbyrde. Det følger av loven at en oppsigelse i verneperioden presumeres å skyldes sykdommen – og at arbeidsgiver derfor må kunne gjøre det overveiende sannsynlig at oppsigelsen ikke skyldes sykefraværet.

NAV-kontorets plikter

Det er NAV-kontoret som mottar alle sykmeldingene og følge opp den sykmeldte så lenge vedkommende mottar sykepengene. Det er fastlagt prosedyrer for hvordan SYFO-veileder skal jobbe med oppfølging av de sykmeldte, på gitte tidspunkt (se Vedlegg 1). Dette er for å sikre likebehandling og gode styringsmuligheter.

I følge regelverket skal sykepengene stoppes etter 8 uker, med mindre det settes unntak fra aktivitetskravet. Det betyr at NAV ved uke 8 formelt skal vurdere om en stopp er riktig eller ikke. Frem til 2015 har imidlertid SYFO-veileder som hovedregel videreført sykepengene uavhengig av tilgjengelig dokumentasjon. I den grad dokumentasjonen var mangelfull opprettholdt NAV utbetalingen av sykepengene, samtidig som de eventuelt ba om ytterligere dokumentasjon fra legen (utvidet legeerklæring), arbeidsgiver og/eller den

sykmeldte. En eventuell stopp av sykepenger ble derfor oftest først effektivert etter at NAV hadde fått tilbakemelding fra berørte parter.

Ved NAVs innskjerpede praksis rundt aktivitetskravet i 2015 har den sykmeldte fått et større ansvar for eget sykefravær – i og med at brevet om midlertidig stans av sykepenger i utgangspunktet kun sendes den sykmeldte. NAV underretter arbeidsgivere som forskutterer sykepenger (ikke andre), men er avhengig av å ha oppdaterte opplysninger gjennom skjema for inntektsopplysninger fra arbeidsgiver.

Sykmeldte blir i brevet (vedlegg 5) bedt om å ta kontakt med arbeidsgiver og eventuelt sykmelder for å få vurdert mulighetene for tilrettelegging. Arbeidsgiver og/eller sykmelder må dokumentere mulighetene og begrensningene overfor NAV, som i etterkant tar en ny vurdering av om sykepengene skal stoppes endelig eller ikke.

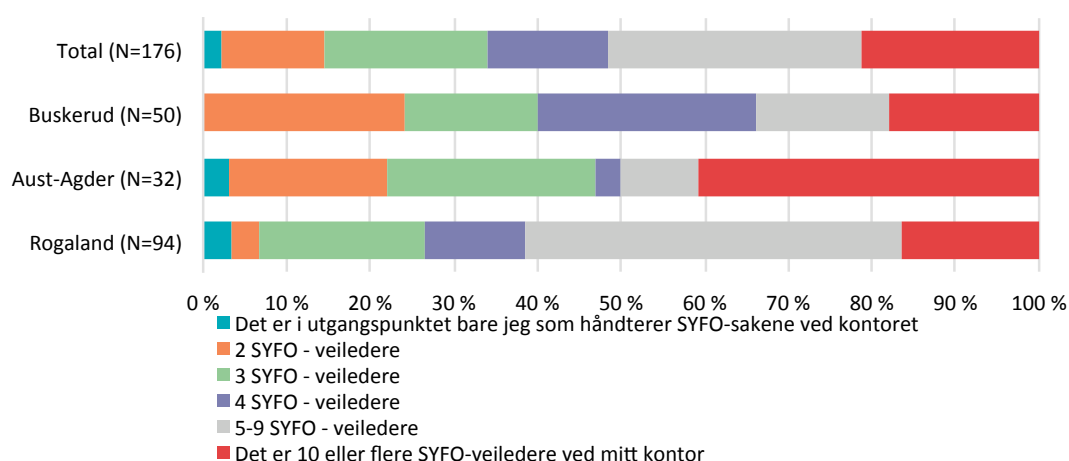
Vedlegg 3 – Kjennetegn ved de NAV-ansatte

I dette vedlegget viser vi noen kjennetegn ved SYFO-veilederne og IA-rådgiverne i de tre forsøksfylkene.

Kjennetegn ved SYFO-veilederne

Figur 8.4 viser fordelingen av antall veiledere som jobber med SYFO-saker ved de ulike NAV-kontorene blant de som har svart på undersøkelsen. Resultatene viser en jevn spredning på små og store kontorer. Rogaland og Buskerud skiller seg mest fra hverandre, ved at om lag 60 prosent av veilederne i Rogaland jobber på kontorer med fem eller flere SYFO-veiledere, mens i Buskerud jobber litt flere enn 20 prosent på slike "store kontorer".

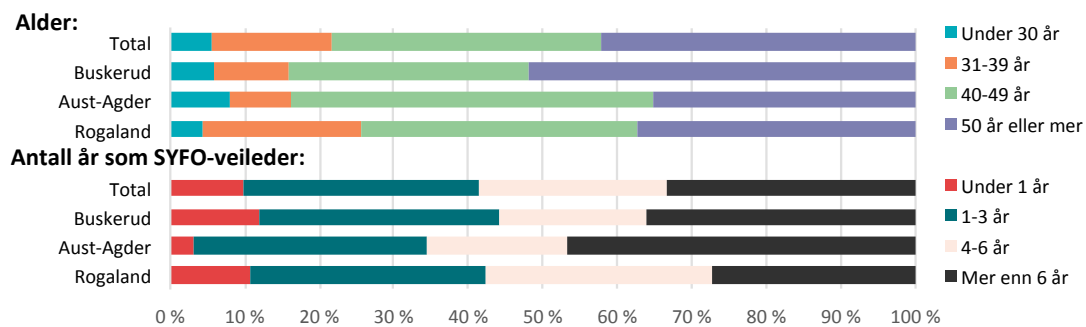
Figur 8.4 Hvor mange veiledere jobber med SYFO-saker på NAV-kontoret?



Kilde: SYFO-veilederundersøkelsen 2016

Figur 8.5 viser alder og antall års erfaring med SYFO-saker blant veilederne som har svart på undersøkelsen. Hovedvekten av veilederne er over 40 år, og det er en rimelig jevn fordeling mellom dem med lang og kort erfaring med SYFO-saker. Det er små forskjeller mellom fylkene.

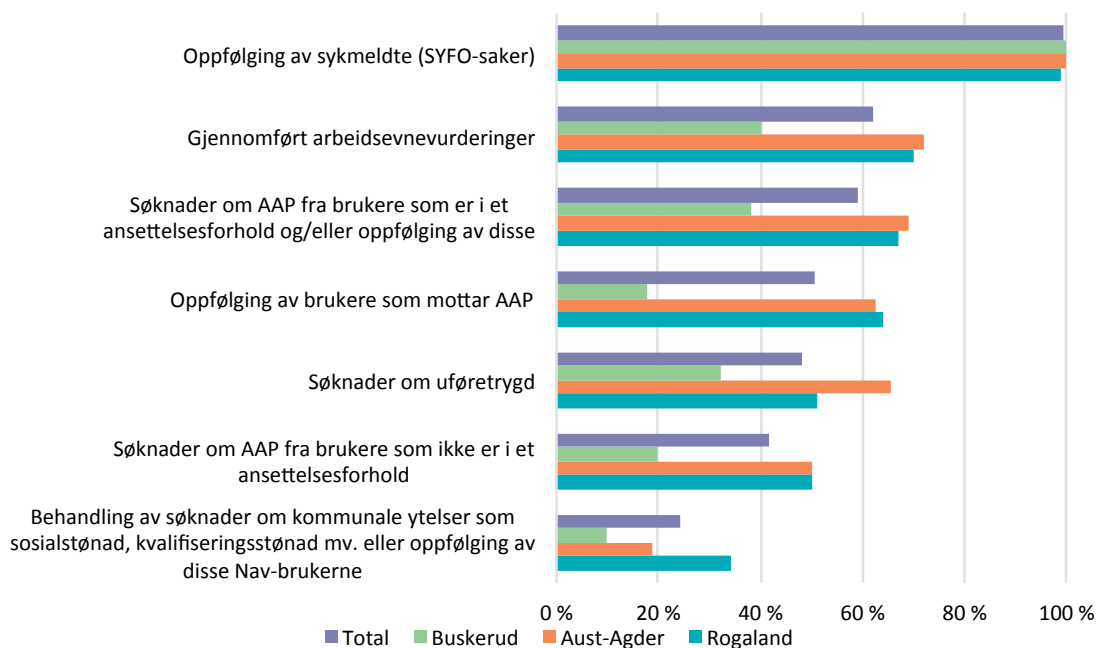
Figur 8.5 Alder på SYFO-veileder og hvor mange år vedkommende har jobbet med SYFO-saker?



Kilde: SYFO-veilederundersøkelsen 2016

Figur 8.6 viser fordelingen av ulike saker som SYFO-veilederne har håndtert de siste 4 ukene. Ikke overraskende har nesten alle jobbet med *oppfølging av sykmeldte* siste 4 uker. SYFO-veilederne i Rogaland og Aust-Agder, til forskjell fra Buskerud, jobber i større grad også med andre typer saker. For eksempel gjennomfører de arbeidsevnevurderinger, behandler søknader om AAP og uføretrygd og, oppfølging av AAP-mottakere.

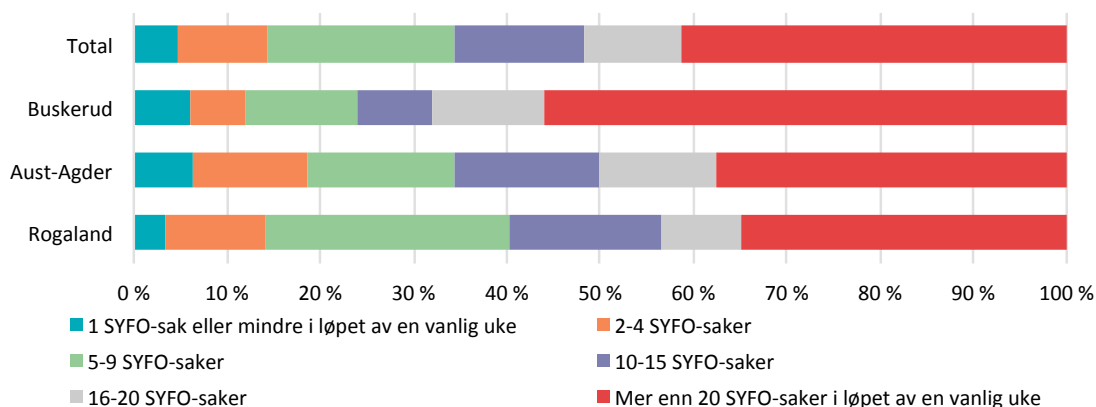
Figur 8.6 Hvilke av følgende typer saker/oppgaver har SYFO-veileder håndtert minst én gang i løpet av de siste 4 ukene?



Kilde: SYFO-veilederundersøkelsen 2016

Figur 8.7 viser hvor mange SYFO-saker veilederne følger opp i løpet av en uke, basert på respondentenes egne anslag. Et flertall av respondentene svarte at de følger opp flere enn 10 saker i løpet av en vanlig uke. Over 40 prosent svarte mer enn 20 saker.

Figur 8.7 Omfang unike SYFO-saker som veileder følger opp i løpet av en vanlig uke? Dvs. at veileder har kontakt/møte med sykmeldte/arbeidsgiver/lege, leser dokumenter i saken, responderer på oppgaver i Arena og lignende.

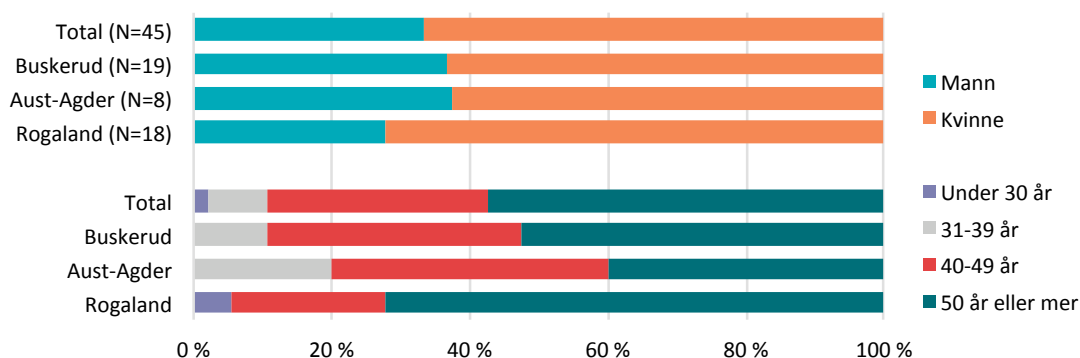


Kilde: SYFO-veilederundersøkelsen 2016

Kjennetegn ved IA-rådgiverne på Arbeidslivssentrene

Figur 8.8 viser fordelingen på kjønn og alder blant IA-rådgiverne som har svart på undersøkelsen. De fleste av rådgiverne er kvinner, og halvparten er over 50 år. Kønns- og alderssammensetningen er relativt likt i de tre fylkene.

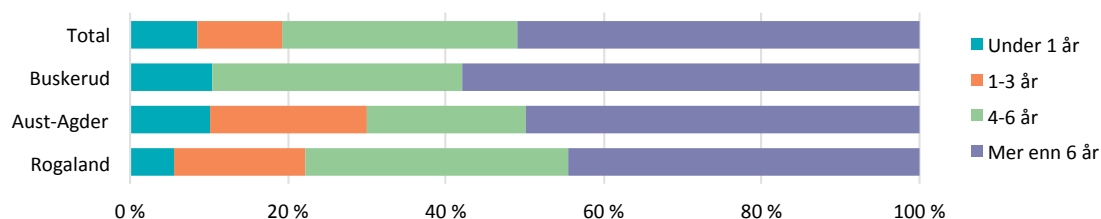
Figur 8.8 IA-rådgivers kjønn og alder



Kilde: IA-rådgiverundersøkelsen 2016

Figur 8.9 viser hvor mange år IA-rådgiverne har jobbet som rådgiver på et arbeidslivssenter. Over halvparten har jobbet i mer enn seks år. Få har jobbet i under ett år. 26 prosent har tidligere jobbet som SYFO-veileder på et NAV-kontor.

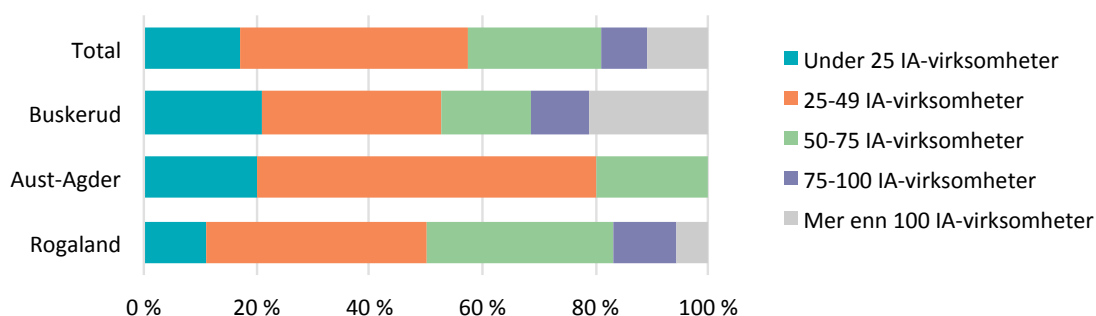
Figur 8.9 *Hvor mange år har vedkommende jobbet som IA-rådgiver på et arbeidslivssenter?*



Kilde: IA-rådgiverundersøkelsen 2016

Figur 8.10 viser hvor mange virksomheter IA-rådgiverne har ansvar for. De fleste rådgiverne følger opp mellom 24 og 49 virksomheter. Buskerud skiller seg noe ut ved at rundt en tredel av IA-rådgiverne følger opp mer enn 100 virksomheter hver.

Figur 8.10 *Omtrent hvor mange IA-virksomheter er IA-rådgiver ansvarlig for i dag?*



Kilde: IA-rådgiverundersøkelsen 2016

Vedlegg 4 – Informasjonsbrevet ved uke 4

Sykmeldt - hva nå?

Du har nå vært sykmeldt i om lag fire uker. Her får du informasjon om hvordan arbeidsgiveren din og NAV vil følge deg opp framover slik at du kan komme tilbake i jobb så raskt som mulig.

Hvis du er i en situasjon som gjør at informasjonen ikke gjelder for deg, kan du se bort fra brevet.

Som sykmeldt har du plikter

Når du er sykmeldt har du plikt til å samarbeide med arbeidsgiveren din og/eller NAV, ellers kan sykepengene dine bli stanset. Du må

- senest innen 8 uker prøve deg i arbeidsrettet aktivitet, hvis det ikke kan dokumenteres at helsen eller arbeidssituasjonen gjør det umulig.
- samarbeide om å lage en plan for oppfølging og eventuelt delta i dialogmøter
- ta imot tilbud om behandling, tilrettelegging og tiltak

Dersom NAV ikke mottar dokumentasjon på at du har oppfylt dine plikter kan sykepengene bli stanset.

Til deg som har arbeidsgiver

Arbeidsgiveren din har plikt til å legge arbeidet til rette for deg så langt det er mulig. Derfor er det viktig at dere har tett kontakt mens du er sykmeldt. Dette er de viktigste oppfølgingsaktivitetene:

- **4 uker:** Arbeidsgiveren din skal ta initiativ til å utarbeide en oppfølgingsplan sammen med deg. Den som har sykmeldt deg (sykmelder) skal ha kopi av planen.
- **7 uker:** Arbeidsgiveren din skal innkalle deg til dialogmøte. Bedriftshelsetjenesten og sykmelder kan også være med på møtet.
- **8 uker:** NAV og sykmelder skal vurdere om du kan være delvis i arbeid, eventuelt med tilrettelegging på arbeidsplassen.
- **6 måneder:** NAV skal innkalle deg til dialogmøte sammen med arbeidsgiveren din og eventuelt med den som har sykmeldt deg.
- **Etter 6 måneder:** NAV kan innkalle til et nytt dialogmøte.

Hvis arbeidsforholdet avsluttes mens du er sykmeldt, er det viktig at du gir beskjed til NAV. Da vil NAV-kontoret gi deg den veiledningen og oppfølgingen du trenger.

Til deg som ikke har arbeidsgiver

Hvis du er selvstendig næringsdrivende, frilanser, arbeidsledig eller på annen måte er sykmeldt uten å ha en arbeidsgiver, er det NAV-kontoret som skal følge deg opp. Du vil bli innkalt til samtale. Hvis du vil snakke med oss før du får innkalling kan du selv ta kontakt med NAV-kontoret der du bor.

Du finner mer informasjon på nav.no.

Med hilsen

[navnet på saksbehandler]

NAV [enhet]

Vedlegg 5 – Brev om midlertidig stans av sykepenger

NAV har midlertidig stanset sykepengene dine

Melding

Du har vært sykmeldt sidenog har fått utbetalt sykepenger fra oss. Vi stanser utbetalingene av sykepengene dine fra [dato].

I dette brevet forklarer vi hvilke rettigheter og plikter du har. Derfor er det viktig at du leser hele brevet.

Begrunnelse

For at du skal ha rett til sykepenger, må du senest innen åtte uker ha prøvd deg i delvis arbeid eller annen arbeidsrettet aktivitet som kan bidra til at du kommer i jobb. Vi kan bare gjøre unntak dersom du av medisinske grunner ikke kan jobbe, eller arbeidsplassen din ikke har mulighet til å tilrettelegge for deg.

Det har nå gått åtte uker siden du ble sykmeldt, og vi har ikke fått informasjon om at du oppfyller noen av unntakskravene. Derfor har vi midlertidig stanset sykepengene dine.

Dette følger av folketrygdløven § 8-4.

Kan du snart begynne på jobb igjen?

Hvis du kan begynne helt eller delvis å jobbe igjen innen tolv uker fra du først ble sykmeldt, kan du likevel få sykepenger fram til friskmeldingsdato. Du må gi oss skriftlig beskjed om når du er tilbake i jobb igjen.

Kontakt arbeidsgiveren din

Du bør ta kontakt med arbeidsgiveren din for å snakke om tilpasninger på arbeidsplassen, slik at du kan begynne å jobbe igjen. Hvis det ikke er mulig å tilrettelegge for deg, må arbeidsgiveren din begrunne dette skriftlig i en ny oppfølgingsplan som sendes til NAV.

Hvis du *ikke har en arbeidsgiver*, er det NAV-kontoret ditt som skal følge deg opp. Ta kontakt med NAV dersom du ønsker å avtale en time for samtale.

Dersom du av medisinske grunner ikke kan være i arbeid, må du få legen din til å sende oss opplysninger som bekrefter dette. Legen bør også se oppfølgingsplanen.

Vi kan vurdere retten din til sykepenger på nytt

Hvis du starter opp i arbeidsrettet aktivitet, eller vi får nye opplysninger som viser at du fortsatt har rett til sykepenger, vil du også få utbetalt for den perioden sykepengene var stanset.

Dersom du ikke oppfyller kravene, vil du få et vedtak om endelig stans av sykepenger.

Har du spørsmål?

Kontakt oss gjerne på www.nav.no eller telefon 55 55 33 33. Hvis du oppgir fødselsnummeret ditt når du tar kontakt med NAV kan vi lettere gi deg rask og god hjelp.

Med vennlig hilsen
[Navnet på saksbehandler]
NAV [enhet]

Vedlegg 6 – Sjekkliste på verkstedet

Møtedato:

Husk først å vurdere [§ 8-4 første ledd](#) sjekk også [rundskrivet](#).

SAKSDRØFTINGSVERKSTED AUST-AGDER

Gå gjennom alle sykmeldingene som er kommet inn i **det aktuelle** sykemeldingstilfellet.

Er det momenter fra tidligere sykemeldings- /stønadshistorikk som har relevans i saken?

Personalia • Alder • Kjønn • Stillingsstørrelse • Yrke/bransje/sector • Type arbeidsoppgaver						
Hvem er sykmelder – sett kryss	Fastlege		Spesialist		Sykehuslege	
	Kiropraktor			Manuell terapeut		
Sykmeldingen • Første sykmeldingsdag • Periode(r) • Grad • Endring underveis • Dato utstedt						
Diagnose • Sykdomsdiagnose eller symptomdiagnose • Er diagnosen oppdatert						
Friskmeldingsplan • Planlagt opptrapping av arbeid						
Sykemelders veiledning til arbeidsgiver/arbeidstaker • Beskrivelse av funksjonssvikt • Beskrivelse av ressurser/arbeidsevne • Forslag til aktiviserende tiltak • Prognose -varighet av sykefraværet						
Sykemelders melding til NAV						

• Beskrivelse av medisinske hindringer for arbeidsaktivitet • Beskrivelse av funksjonstap pga. sykdommen • Opplysninger om at aktivitet vil forverre den medisinske tilstanden • Beskrivelse av hva som skal til for at aktivitet kan prøves • Videre plan for behandling/utredning	
Foreligger oppfølgingsplan fra arbeidsgiver? • Hva er besluttet i følge planen? • IA-bedrift? • Aktuelt å koble på IA-rådgiver?	
Sykemeldt uten arbeidsgiver (NAV har arbeidsgiveransvaret) • Innkalt til samtale? • Oppfølgingsvedtak § 14a? • Er det utarbeidet aktivitetsplan? • IA-plass? • Aktive tiltak	
Konklusjon – hva skjer videre i saken? • Resultat etter drøftingsmøte (midlertidig stans/unntak?) • Behov for oppfølging fra NAV? • Når er neste oppfølgingspunkt?	Husk å notere momenter fra drøftingen som skal med i notatet, f.eks. utdyping av det medisinske, tilleggsopplysninger som er hensyntatt, ROL sitt råd.

HUSK:

- NOTATFØR KONKLUSJONEN I ARENA
- SEND OPPGAVE TIL FORVALTNING – SE GRENSESNIETTET [SYKEPENGES - NAV-KONTOR](#)
- LAG OPPGAVE FOR Å SIKRE VIDERE OPPFØLGING (OPPGAVEN «REGISTRER OPPFØLG. INFO – SYKEFRAVÆR» LAGER INGEN SPERRER FOR DET FASTE SYFO-LØPET I ARENA)