

Utvikling av sykefraværsoppfølgingen

Rapport fra arbeidsgruppe

Avgitt 24. september 2024

Innholdsfortegnelse

1	Innledning, mandat og prosess	5
1.1	Mandat.....	5
1.2	Avgrensninger.....	7
1.3	Tilgrensende prosesser	7
1.4	Gjennomføring av arbeidet	9
2	Systemet for sykefraværsoppfølging	10
2.1	Gjeldende rett.....	10
2.1.1	Arbeidsmiljøloven	11
2.1.2	Folketrygdloven.....	13
3	Erfaringer med, effekter av og utfordringer med dagens system for sykefraværsoppfølging.....	16
3.1	Arbeidsgivers oppfølging	16
3.1.1	Arbeidsgivers oppfølging i tidlig fase – oppfølgingsplan og dialogmøte 1.....	16
3.1.2	Arbeidsgivers oppfølging utover i sykefraværsløpet.....	19
3.1.3	Samarbeid med bedriftshelsetjenesten.....	22
3.1.4	Nav Arbeidslivssenter	23
3.1.5	Oppsummert utfordringer arbeidsgiver.....	24
3.2	Sykmeldtes rolle og ansvar	25
3.3	Arbeids- og velferdsetatens oppfølging	26

3.3.1	Tidlig fase.....	27
3.3.2	Vurdering av aktivitetskravet.....	28
3.3.3	Dialogmøte 2	31
3.3.4	Oppfølging i sen fase inkl. dialogmøte 3 og ev. overgang til AAP.....	34
3.3.5	Oppsummert utfordringer for arbeids- og velferdsetaten	38
3.4	Sykmelders rolle og ansvar	39
3.4.1	Oppfølgingsrollen	40
3.4.2	Sakkyndigrollen.....	43
3.4.3	Takstsystemet.....	44
3.4.4	Oppsummert utfordringer sykmelder	45
3.5	Andre tema.....	46
3.5.1	Oppfølging av sykmeldte uten arbeidsgiver	46
3.5.2	Arbeidsrettede tiltak og andre virkemidler i sykefraværsoppfølgingen...47	
3.5.3	Oppfølging av gradert sykmeldte	49
3.5.4	Digitaliseringens betydning for sykefraværsoppfølging	51
3.5.5	Forvaltningsutøvelsen i sykefraværsoppfølgingen.....	52
3.5.6	Om personvern	54
3.6	Oppsummering og samlet vurdering av utfordringsbildet.....	54
3.7	Hvilke justeringer er det behov for i sykefraværsoppfølgingen?.....	58
4	Framtidens sykefraværsoppfølging – målbilde	59
4.1	Overordnet målbilde	59
4.2	Aktørmål – sykmelder	61
4.3	Aktørmål – den sykmeldte.....	63
4.4	Aktørmål – arbeidsgiver	64
4.5	Aktørmål – Arbeids- og velferdsetaten	66
5	Utviklingsbehov og forslag til tiltak	68
5.1	Produkt- og tjenesteutvikling.....	69
5.1.1	En behovsrettet sykefraværsoppfølging.....	69
5.1.2	Et system for å identifisere sykmeldte med behov for oppfølging	71

5.1.3	Utvikling av sykmeldingen.....	74
5.1.4	Utvikling av takstsystemet for sykmeldere.....	74
5.2	Informasjon og opplæring.....	75
5.2.1	Råd og veiledning til sykmeldere	75
5.2.2	Videreutvikling av diagnosespesifikke anbefalinger og statistikk for sykmelder.....	76
5.2.3	Opplæring til sykmelder (fastlege).....	76
5.2.4	Opplæring til sykmelder (øvrige sykmeldere).....	77
5.2.5	Opplæring i samtaleverktøy for fastleger.....	77
5.2.6	Informasjon til arbeidstakere og arbeidsgivere	78
5.3	Systemløsninger for dialog mellom aktørene i sykefraværsoppfølgingen	80
5.4	Forskning og utvikling.....	81
6	Oversikt over anbefalinger om tiltak	81
	Referanser	85

1 Innledning, mandat og prosess

Sykefraværet i Norge er høyt og økende. Et overordnet mål for sykefraværsoppfølgingen er å bidra til å redusere sykefraværet. En effektiv forvaltning av systemet og gode brukeropplevelser står også sentralt.

Arbeidsgruppen som skal utrede utvikling av sykefraværsoppfølgingen ble nedsatt i april 2023. Gruppens mandat gjengis i sin helhet i punkt 1.1. Videre i dette kapittelet redegjør vi for enkelte avgrensninger i vår tolkning av mandatet, vi skriver kort om tilstøtende prosesser som arbeidet bør ses i sammenheng med, og beskriver hvordan gruppen har arbeidet.

Mens arbeidet pågikk, ble mandatet utvidet til også å inkludere vurdering av forslagene i Oxford Researchs Kartlegging og evaluering av ordningen «Friskmelding til arbeidsformidling» (Oxford Research 2023b).

1.1 Mandat

Det er i dag et omfattende system for oppfølging av sykmeldte, som er utarbeidet og justert i tett dialog med partene i arbeidslivet gjennom IA-avtalen. De lovpålagte rammene for systemet framgår av arbeidsmiljøloven og folketrygdloven, og har i stor grad vært uendret siden 2014. Erfaringer med og utfordringer knyttet til dagens system sett fra de ulike aktørenes ståsted, samt nye muligheter som følge av teknologisk utvikling, tilsier at det bør foretas en helhetlig gjennomgang og videreutvikling av sykefraværsoppfølgingen. En arbeidsgruppe med medlemmer fra Arbeids- og inkluderingsdepartementet og Arbeids- og velferdsetaten får i oppdrag å gjennomføre arbeidet. Oppdraget er forankret i tildelingsbrevet til Arbeids- og velferdsdirektoratet for 2023.

Formål, hensyn og avgrensninger

Hovedformålet med oppfølgingen av sykmeldte er å bidra til at sykmeldte kommer så raskt som mulig tilbake til jobb og derigjennom hindre frafall fra arbeidslivet og overgang til mer varige helserelaterte ytelser. Arbeidsgruppen skal utarbeide utfordringsbilde, målbilde og anbefalinger om tiltak med dette som utgangspunkt. Samtidig skal blant annet hensynet til effektiv ressursbruk og gode brukeropplevelser tillegges vekt.

Arbeidet omfatter i utgangspunktet alle grupper av sykmeldte, også de uten arbeidsgiver. Både sykmeldtes, arbeidsgivers, sykmelders og Arbeids- og velferdsetatens roller og ansvar kan vurderes, men samlet sett skal ev. endringer som foreslås balansere hensynet mellom aktørenes ansvar på en god og rettferdig måte. Som en del av arbeidet bør virkemidler i sykefraværsoppfølgingen vurderes.

Arbeidet skal så langt som mulig være kunnskapsbasert. Dersom det identifiseres kartleggings- eller utviklingsbehov som ikke er egnet til å følge opp som en del av

arbeidsgruppens arbeid, bør dette synliggjøres. Sysselsettingsutvalgets utredninger¹ og forslag knyttet til medvirkning og oppfølging av sykmeldte bør vurderes som en del av arbeidet.

Avgrensninger mot og avhengigheter av andre relevante og tilgrensende prosesser bør beskrives.

Arbeidsgruppen skal

- a) gjennomføre et kartleggings- og innsiktsarbeid for å få fram et helhetlig og systematisert **utfordringsbilde**. Både utfordringer knyttet til regelverket for sykefraværsoppfølging, praktiseringen av dette samt tilhørende virkemidler, verktøy og systemløsninger bør inkluderes. I kartleggings- og innsiktsarbeidet bør det bl.a. ses hen til nyere kunnskapsproduksjon, herunder Sysselsettingsutvalgets utredninger, for å identifisere utfordringer og utviklingsbehov. Samtidig bør det vurderes om det er behov for ny/mer kunnskap på ulike områder.
- b) basert på utfordringsbildet utarbeide et **målbilde** for endringer i sykefraværsoppfølgingen.
- c) med utgangspunkt i utfordrings- og målbildet, skissere/identifisere anbefalte **tiltak** på overordnet nivå. Dette kan omfatte regelverksendringer, tiltak knyttet til systemutvikling, virkemidler, organisering, kunnskapsutvikling mv.
- d) utarbeide en **plan for videre arbeid** med utredning og implementering av tiltak. I arbeidet med planen bør det vurderes i hvilken grad videre arbeid bør stykkes opp i ulike prosesser. Det bør også komme klart fram hva som vil være direktoratets og departementets, samt ev. andre aktørers, respektive roller.

Organisering og styring

Arbeidsgruppen ledes av departementet. Arbeidsgruppen rapporterer til en styringsgruppe med medlemmer fra Arbeids- og inkluderingsdepartementet og Arbeids- og velferdsdirektoratet, som ledes av departementet.

Partene i arbeidslivet, Helse- og omsorgsdepartementet samt ev. andre interessenter skal involveres i arbeidet på hensiktsmessig måte og tidspunkt.

Tidsramme og rapportering

Arbeidsgruppen skal sammenfatte sitt arbeid i en foreløpig rapport innen 15. september 2023. Denne foreløpige rapporten skal danne grunnlag for en oppsummering om status for arbeidet til budsjettstrategikonferansen om 2025-budsjettet. Videreføring av arbeidet i 2024 vurderes ifm. arbeidet med tildelingsbrev for 2024, og frist for endelig rapport avklares derfor først høsten 2023.

¹ NOU 2019: 7 *Arbeid og inntektssikring – Tiltak for økt sysselsetting* og NOU 2021: 2 *Kompetanse, aktivitet og inntektssikring – Tiltak for økt sysselsetting*

1.2 Avgrensninger

Arbeidsgruppens arbeid avgrenses mot virksomhetenes forebyggende arbeidsmiljøarbeid som skal ivareta krav til arbeidsmiljøet etter arbeidsmiljøloven §§ 4-1 til 4-5 med sikte på å forebygge skadevirkninger på arbeidstakernes fysiske og psykiske helse og velferd. Ved gjentakende sykefravær vil det være et uklart skille mellom forebygging og sykefraværsoppfølging, da tiltak som er startet opp i løpet av sykefraværet kan være aktuelle å videreføre for å hindre tilbakefall og nytt sykefravær. Arbeidsgruppen vil også understreke at det er en sammenheng mellom godt forebyggende arbeidsmiljøarbeid i virksomheten og redusert sykefravær.

Bedriftshelsetjenesten (BHT) skal bidra i det systematiske arbeidsmiljøarbeidet som skjer på arbeidsplassen. BHT kan være en viktig veileder og diskusjonspartner for både arbeidsgiver og arbeidstaker i forbindelse med konkrete sykefravær. Det er imidlertid ikke alle virksomheter som er, eller er pålagt å være, tilknyttet en bedriftshelsetjeneste. BHT er heller ikke en aktør i sykefraværsoppfølgingen, og det vil derfor ikke bli knyttet egne mål eller tiltak til denne tjenesten. Det samme gjelder for verneombudstjenesten og tillitsvalgtapparatet.

De generelle vilkårene for rett til sykepenger er i utgangspunktet inngangsvilkår, og ikke en del av oppfølgingen. De medisinske vilkårene skal imidlertid være oppfylt gjennom hele sykefraværsløpet, og vurderingen av disse er dermed en del av sykmelders sakkyndigrolle. Gruppen har derfor ikke avgrenset mot vurderinger knyttet til disse vilkårene.

Mot slutten av maksimal sykmeldingsperiode kan det oppstå spørsmål knyttet til overgangen til arbeidsavklaringspenger (AAP). Dette er en avgjørende fase, da oppfølging, ansvar og roller er annerledes fra det tidspunkt en person ikke lenger mottar sykepenger. Arbeidsgruppen har vurdert noen problemstillinger i forbindelse med overgangen til AAP, men avgrenser mot oppfølgingen som skjer etter denne overgangen.

1.3 Tilgrensende prosesser

Avtalen om et mer inkluderende arbeidsliv (IA-avtalen) har som overordnet mål å legge til rette for at så mange som mulig kan arbeide så mye som mulig så lenge som mulig. Avtalen skal bidra til å forebygge og redusere sykefravær og frafall, og har som nasjonalt fastsatt mål at sykefraværet skal reduseres med 10 pst. sammenlignet med årsgjennomsnittet i 2018. For å støtte opp under målene for IA-avtalen skal det målrettes innsats mot forebygging av sykefravær og mot lange og/eller hyppig gjentakende fravær. Det er fastsatt flere virkemidler som skal bidra til å støtte opp under arbeidet med å redusere sykefravær og frafall på den enkelte arbeidsplass.

Bruk av egenmelding. Ekspertgruppen som har gjennomgått allmennlegetjenesten har i sin rapport fremmet forslag om at det gis rett til bruk av egenmelding i hele arbeidsgiverperioden, samt at sykmelding ikke kan benyttes før egenmeldingsdagene er brukt opp. Samtidig foreslås det at arbeidsgiver bør ha mulighet til å kreve at arbeidstaker legger fram erklæring fra sykmelder for fravær i arbeidsgiverperioden, men at

arbeidsgiver da bør pålegges å betale for det. Formålet med forslagene er å bidra til å redusere arbeidsbelastningen for fastlegene, og det er i rapporten vist til at det er usikkert hvilken effekt forslagene vil ha for sykefraværet.

Oppdrag om forbedret informasjonsutveksling mellom Arbeids- og velferdsetaten og helsetjenesten. Helsemessige forhold hos innbyggeren utløser en rekke rettigheter til ytelser og tjenester hos Arbeids- og velferdsetaten (Nav). Det er derfor omfattende utveksling av helseopplysninger mellom helsetjenesten og Arbeids- og velferdsetaten, både i forbindelse med saksbehandling knyttet til søknad om konkrete ytelser og i forbindelse med oppfølging av brukere. Arbeids- og velferdsdirektoratet og Helsedirektoratet skal utarbeide forslag til hvordan informasjonsutvekslingen mellom etaten og helsetjenesten kan forbedres. I oktober 2023 leverte prosjektet en rapport med anbefalinger om videre arbeid for å forbedre informasjonsutvekslingen mellom Arbeids- og velferdsetaten og helsetjenesten. Disse anbefalingene er direktoratene anbefalt å jobbe videre med i tildelingsbrev for 2024. Et tjenestedesign arbeid på sykmeldingsløpet er en av anbefalingene som direktoratene jobber videre med. Arbeidet skal danne utgangspunkt for utvikling av ny sykmelding og se på hvordan sykmeldingsløpet kan forbedres.

Arbeid og helse. Det er samarbeid mellom Arbeids- og inkluderingsdepartementet og Helse- og omsorgsdepartementet med mål om å bedre tjenestetilbudet til personer som trenger samtidige helse- og arbeidsrettede tjenester for å forbli eller komme i arbeid. Det er over tid utviklet flere samhandlingsmodeller for ulike grupper av brukere og pasienter som har behov for samtidige eller samordnete tjenester fra arbeids- og helsesektorene. Dette omfatter *HelseArbeid* hvor helsetjenesten og Arbeids- og velferdsetaten samarbeider om forebyggende og helsefremmende tiltak på arbeidsplassen for personer med muskel-, skjelett- og psykiske plager. *Individuell jobbstøtte (IPS)* skal bidra til at personer med moderate til alvorlige psykiske lidelser og/eller rusproblemer kommer over i ordinært, lønnet arbeid. Gjennom tett og samtidig oppfølging fra Arbeids- og velferdsetaten og helse- og omsorgstjenesten styrkes den enkelte deltakers mulighet til å få og beholde arbeid. Det pågår også et utrednings- og utviklingsarbeid i Arbeids- og velferdsdirektoratet for å *utvikle modeller for tjenestesamhandling* rettet mot personer med milde til moderate psykiske lidelser og/eller rusmiddelproblemer, der Nav-kontorets samarbeid med den kommunale helse- og omsorgstjenesten er vektlagt. Modellen innebærer integrert og systematisk samarbeid mellom Arbeids- og velferdsetaten og Rask psykisk helsehjelp-team. Direktoratene arbeider også med en modell for et mer integrert samarbeid mellom Arbeids- og velferdsetaten og fastlegekontor. Videre samarbeider Helsedirektoratet og Arbeids og velferdsdirektoratet med de regionale helseforetakene for å *samordne og styrke kompetanse og kvalitet* innen arbeid og helse på lokalt, regionalt og nasjonalt nivå.

En områdegjennomgang av de helserelaterte ytelsene er igangsatt. Formålet med områdegjennomgangen er å tydeliggjøre driverne bak bruken av helserelaterte ytelser og se bredt på årsakene til at personer mottar helserelaterte ytelser. I tillegg skal det foreslås tiltak som skal bidra til å redusere tilgangen til og gi økt overgang fra helserelaterte ytelser til arbeid. Målet er økt sysselsetting ved at flere kommer helt eller delvis i arbeid. De foreslåtte tiltakene skal over tid bidra til å redusere utgiftsveksten i folketrygden.

Områdegjennomgangen skal deles i to faser. Første fase er et kartleggingsarbeid for å samle kunnskap, mens andre fase skal drøfte og vurdere kunnskapen og komme med forslag til endringer/tiltak basert på funnene i fase 1. Gjennomgangen skal foretas av Oslo Economics med Frischsenteret og OsloMet som underleverandører. Sluttrapport skal etter planen leveres i juni 2025.

Vurdering av dagens ordninger for HMS-opplæring. Arbeidstilsynet har fått i oppdrag å lede en partssammensatt arbeidsgruppe som skal vurdere og foreslå evt. hensiktsmessige endringer i dagens ordninger for HMS-opplæring for verneombud, medlemmer av arbeidsmiljøutvalg, arbeidsgivere og ansatte med arbeidsgiveroppgaver. Gruppen skal levere sin rapport i mars 2025.

1.4 Gjennomføring av arbeidet

Arbeidsgruppen har beskrevet gjeldende rett og praksis for oppfølging av sykmeldte, og har kartlagt erfaringer, effekter og utfordringer med dagens system for sykefraværsoppfølging knyttet til alle ledd og alle de fire aktørene i oppfølgingen av sykmeldte.

Som grunnlag for arbeidet med å vurdere erfaringer og effekter med dagens system har arbeidsgruppen vurdert aktuelle forskningsrapporter og evalueringer knyttet til regelverket for sykefraværsoppfølging, IA-avtalen og virkemidlene i den og Arbeids- og velferdsetatens arbeid med oppfølging av sykmeldte. Det er i hovedsak tatt utgangspunkt i rapporter fra 2014 og framover.

I kunnskapsinnhenting har arbeidsgruppen særlig fokusert på Arbeids- og velferdsetatens rolle og ansvar knyttet til oppfølging av sykmeldte. Etaten har gjennomført flere forsøk knyttet til bedre kartlegging av sykmeldte som skal få tidlig innsats og oppfølging av etaten. Disse har blitt evaluert. Det foreligger også flere evalueringer av stoppunktene som Arbeids- og velferdsetaten har ansvaret for å gjennomføre.

Som en del av arbeidet har arbeids- og velferdsdirektoratet gjennomført intervju med 10 arbeidsgivere i privat og kommunal sektor for å kartlegge deres erfaringer med oppfølging av sykmeldte.

Som grunnlag for å vurdere øvrige aktørers erfaringer med dagens system for sykefraværsoppfølging, har arbeidsgruppen basert seg på tilgjengelig forskning, Arbeids- og velferdsetatens kjennskap til øvrige aktørers erfaringer, samt innspill fra partene i arbeidslivet i forbindelse med IA-avtale-forhandlingene i 2022 og prosessen frem mot slike forhandlinger i 2024. Det er lite forskning knyttet til effekter av den lovpålagte oppfølgingen på arbeidsplassen.

Videre har arbeidsgruppen skissert et målbilde for framtidens sykefraværsoppfølging. Målbildet har vært diskutert med embetsverket i HOD.

Arbeidsgruppen presenterer utviklingsbehov og har en rekke anbefalinger til tiltak, samt forslag til videre arbeid med utredning og implementering av tiltak. Helse- og

omsorgsdepartementet har blitt holdt orientert om arbeidet, og har deltatt på enkelte møter.

Arbeidsgruppen har hatt uformelle møter med arbeidslivets parter om utfordringer, mål og tiltak. Styringsgruppen har vært konsultert underveis, både om prosess og om rapportens form og innhold.

Det presiseres at alt innhold i denne rapporten, inkludert målbidet og forslag til tiltak, står for arbeidsgruppens regning.

2 Systemet for sykefraværsoppfølging

Regelverket for oppfølging av sykmeldte fastsetter forpliktelser og frister («stoppunkter») knyttet til sykmelders, den sykmeldtes, arbeidsgivers og Arbeids- og velferdsetatens oppfølging. Reglene har som formål å redusere og forkorte sykefravær, bidra til at den sykmeldte kommer så raskt som mulig tilbake i arbeid, samt å forebygge at sykmeldte faller ut av arbeidslivet. I Prop. 89 L (2010-2011), er det presisert at man skal sørge for tidlig og relevant oppfølging av sykmeldte arbeidstakere, øke bruken av gradert sykmelding og legge til rette for en god oppfølgingskultur mellom de ulike aktørene når arbeidstaker blir syk.

I perioden 2003 til 2014 ble reglene justert i retning av krav til alle aktørene om tidligere og tettere oppfølging av den sykmeldte, samt fokus på Arbeids- og velferdsetatens oppfølging gjennom kontroll og håndheving av regelverket. I Prop. 102 L (2013-2014) går det fram at man, på bakgrunn av evalueringer av regelverket, ønsket en bedre målretting av hvilke sykmeldte som skulle få oppfølging, og en forenkling av regelverket for oppfølging av sykmeldte. Formålet med forslagene var å gjøre sykefraværsarbeidet enklere for virksomhetene og å målrette innsatsen mot de sykmeldte som har et særlig behov for tett oppfølging, slik at oppfølgingsarbeidet i større grad oppleves som relevant og meningsfylt. Grunnprinsippene om tidlig innsats fra arbeidsgiver og fortløpende dialog mellom relevante aktører ble videreført. Samtidig ble deler av kontroll- og sanksjonsregimet som ble innført i 2011 opphevet, fordi det ikke kunne sannsynliggjøres noen særlig effekt på sykefraværet.

2.1 Gjeldende rett

Det er bestemmelser knyttet til forebygging av og oppfølging ved sykefravær både i arbeidsmiljøloven og folketrygdloven. Overordnet inneholder arbeidsmiljøloven bestemmelser som fastsetter krav til arbeidsgivers arbeid med å forebygge sykefravær, samt til tilrettelegging og sykefraværsoppfølging etter at det har oppstått et sykefravær. Loven stiller også krav til arbeidstakers medvirkning. Folketrygdloven inneholder bestemmelser om vilkår for, beregning og utbetaling av sykepenges. Loven fastsetter bl.a. krav til at den sykmeldte skal være i arbeidsrelatert aktivitet for å ha rett til sykepenges, regulerer krav til sykefraværsoppfølging i regi av Arbeids- og velferdsetaten og inneholder bestemmelser som fastsetter plikter for arbeidsgiver, sykmeldt og sykmelder.

2.1.1 Arbeidsmiljøloven

Arbeidsgivers tilretteleggingsplikt

Arbeidsmiljøloven § 4-6 første ledd pålegger arbeidsgiver en plikt til å tilrettelegge for arbeidstakere som i løpet av arbeidsforholdet får redusert arbeidsevne som følge av sykdom, slitasje e.l. Bestemmelsen innebærer at arbeidsgiver så langt det er mulig har plikt til å iverksette individuelle tilretteleggingstiltak som er nødvendig for at arbeidstaker skal kunne beholde eller få passende arbeid. Arbeidstaker skal fortrinnsvis gis anledning til å fortsette i sitt vanlige arbeid, eventuelt etter særskilt tilrettelegging av arbeidet eller arbeidstiden, endringer i arbeidsutstyr, gjennomgått arbeidsrettede tiltak e.l. Hvilke tiltak som er nødvendige for å beholde eller få et passende arbeid må vurderes ut fra hva den reduserte arbeidsevnen består i og hva som er mulig på den enkelte arbeidsplass.

Tilretteleggingskravet er vidtrekkende, men ikke absolutt; det skal legges til rette «så langt det er mulig». I den konkrete helhetsvurderingen må det ses hen til blant annet virksomhetens art, økonomi og størrelse, hensynet til andre ansatte i virksomheten, varigheten av den reduserte arbeidsevnen, samt forhold på arbeidstakers side.

Dersom det viser seg at det ikke er mulig å tilrettelegge slik at arbeidstaker kan fortsette i sitt vanlige arbeid, skal arbeidsgiver vurdere omplassering/overføring til annet passende arbeid, jf. § 4-6 andre ledd. I kravet om «passende arbeid» ligger det at arbeidet ikke må være vesentlig annerledes med hensyn til ansvar, lønn osv., enn arbeidstakers tidligere arbeid i virksomheten. Videre er det en forutsetning at arbeidstaker er kvalifisert og egnet til arbeidet. Arbeidsgivers plikt går ikke så langt som til å opprette en ny stilling for den aktuelle arbeidstakeren, men dersom det er eller blir ledig en passende stilling i virksomheten, skal den tilbys arbeidstakeren hvis vedkommende ellers er skikket for stillingen. I mangel av passende arbeid vil arbeidsgiver også være forpliktet til å tilby annet arbeid i virksomheten.

Kravene til tilrettelegging og oppfølging av sykmeldte arbeidstakere presiseres ytterligere i bestemmelsens tredje til femte ledd, der det stilles krav til arbeidsgiver om å utarbeide oppfølgingsplan og avholde dialogmøte med den sykmeldte.

Oppfølgingsplan

Arbeidsgiver skal i samråd med arbeidstaker utarbeide en oppfølgingsplan for tilbakeføring til arbeid for arbeidstaker som har fått redusert arbeidsevne i forbindelse med ulykke, sykdom, slitasje eller lignende, med mindre dette er åpenbart unødvendig, jf. arbeidsmiljøloven § 4-6 tredje ledd. Bestemmelsen kom inn i loven våren 2003 som en oppfølging av forslag i NOU 2000:27 (Sandmanutvalget) om en tidligere og kvalitativt bedre oppfølging av sykmeldte. Det skal utarbeides oppfølgingsplan både for personer som er helt og gradert sykmeldte. Formålet med planen er å etablere en dialog og et samarbeid om behovet for tilrettelegging og andre aktuelle tiltak som kan bidra til å få arbeidstaker tilbake i jobb.

Arbeidet med å utarbeide oppfølgingsplanen skal starte så tidlig som mulig, og planen skal være utarbeidet senest etter fire ukers sykefravær. Oppfølgingsplanen skal inneholde en vurdering av arbeidstakers arbeidsoppgaver og arbeidsevne. Planen skal også inneholde

aktuelle tiltak i arbeidsgivers regi, aktuelle tiltak med bistand fra myndighetene og plan for videre oppfølging. Arbeidet med planen skal være dynamisk, og den skal oppdateres i samsvar med utviklingen i arbeidstakers helsetilstand og arbeidsevne, samt utprøvde tilretteleggingstiltak.

Arbeidsgiver skal sørge for at planen formidles til sykmelder så snart den er utarbeidet, og senest etter fire uker. Arbeidsgiver skal videre sørge for at oppdatert plan sendes til Arbeids- og velferdsetaten senest en uke før dialogmøter som etaten innkaller til, jf. folketrykdløven § 25-2 tredje ledd.

Dialogmøte 1

Arbeidsgiver har plikt til å innkalle arbeidstaker til dialogmøte om innholdet i oppfølgingsplanen senest innen syv uker etter at arbeidstaker har vært helt sykmeldt grunnet sykdom, skade, slitasje eller lignende med mindre dette er åpenbart unødvendig, jf. § 4-6 fjerde ledd (dialogmøte 1). Bestemmelsen om dialogmøte 1 kom inn i loven i 2008, som en oppfølging av et forslag fra Sykefraværsutvalgets rapport 6. november 2006. Formålet med dialogmøtet er å bidra til å ytterligere forsterke samarbeidet mellom arbeidsgiver og arbeidstaker, og til at det igangsettes tilretteleggingstiltak i virksomhetene slik at arbeidstaker kan komme raskere tilbake i arbeid. Fristen for å avholde møtet ble i 2010 framskyndet fra å skulle avholdes innen tolv uker til innen sju uker. Departementet viste i den forbindelse til at «en framskynding av «dialogmøte 1» vil kunne bidra til aktivitet på et tidligere tidspunkt og forsterke samhandlingen mellom arbeidstaker, arbeidsgiver og sykmelder.» Uke sju er én uke før fristen for arbeidstakers plikt til å være i arbeidsrelatert aktivitet, og tanken er at relevant informasjon for vurdering av aktivitetsmuligheter kan komme fram i dialogmøtet. For personer som er gradert sykmeldt, skal det avholdes dialogmøte dersom arbeidsgiver, arbeidstaker eller sykmelder anser det hensiktsmessig.

I Prop. 89 L (2010-2011) vises det til at partene i dialogmøtet skal gjennomgå og arbeide videre med oppfølgingsplanen, herunder avklare hva arbeidstakeren kan gjøre på arbeidsplassen og hvilke tilretteleggingstiltak som er aktuelle. I møtet skal det fokuseres på arbeidstakers muligheter og mestring, dvs. hva vedkommende kan gjøre av arbeidsoppgaver framfor videre sykmelding. Den sykmeldtes diagnose skal ikke diskuteres i dialogmøtet, med mindre arbeidstaker ønsker å være åpen med arbeidsgiver om årsaken til fraværet.

Dersom arbeidstakeren ønsker det, skal sykmelder innkalles til dialogmøtet. Vi har ikke kjennskap til i hvor stor grad sykmelder involveres i disse møtene. Arbeids- og velferdsetaten, bedriftshelsetjenesten og andre relevante aktører kan innkalles dersom arbeidsgiver eller arbeidstaker ønsker det.

Arbeidstakers medvirkningsplikt

Arbeidsgivers plikt til tilrettelegging og oppfølging av sykefraværet forutsetter et samarbeid med den sykmeldte arbeidstakeren. Arbeidstakers medvirkning vil ha betydning for hvor langt arbeidsgivers tilretteleggingsplikt går, i det enkelte tilfelle.

Arbeidstaker har plikt til å medvirke ved utarbeiding og gjennomføring av oppfølgingsplaner ved helt eller delvis fravær fra arbeidet på grunn av ulykke, sykdom, slitasje eller lignende, jf. arbeidsmiljøloven § 2-3 andre ledd bokstav f. Plikten til å medvirke ved utarbeiding av oppfølgingsplaner vil i praksis bestå i å bidra med opplysninger om egen arbeidsevne, med fokus på hva arbeidstaker kan gjøre av arbeidsoppgaver. Det er avgjørende at arbeidstaker gir tilstrekkelige opplysninger til at arbeidsgiver skal kunne ta beslutning om hensiktsmessige tiltak.

Plikten til å medvirke ved gjennomføring av oppfølgingsplaner, innebærer at arbeidstaker må gjøre det mulig for arbeidsgiver å gjennomføre tilretteleggingstiltak. I forbindelse med omplassering etter arbeidsmiljøloven § 4-6 første og andre ledd må arbeidstaker anses forpliktet til å ta imot annet «passende arbeid» i virksomheten. Arbeidstaker har videre en plikt til å gjennomgå en viss opplæring eller omskolering for å tilegne seg den kunnskap og de kvalifikasjoner som er nødvendige for å utføre nye oppgaver i forbindelse med slikt arbeid. Arbeidsgiver vil også kunne ha plikt til å tilby arbeidstaker arbeid som ikke er «passende» i lovens forstand, men som arbeidstaker er kvalifisert til.

Arbeidstaker har også plikt til å delta i dialogmøter, jf. arbeidsmiljøloven § 2-3 andre ledd bokstav g. Bestemmelsen kom inn i loven samtidig som bestemmelsen om dialogmøte 1 ble innført. I Ot.prp. nr. 6 (2006-2007) vises det til at dersom dialogmøtet skal lede til konkrete beslutninger om mulige tilretteleggingstiltak og videre oppfølging for å sikre tilbakeføring til arbeid, er det en forutsetning at arbeidstaker opplyser om sin arbeidsevne og medvirker aktivt i møtet. Videre understrekes betydningen av at arbeidstaker slutter opp om en dialog med arbeidsgiver om mulig tilrettelegging av arbeidet og deltar aktivt i forhold til bruk av de virkemidler som står til rådighet for arbeidsgiver og arbeidstaker.

2.1.2 Folketrygdloven

Folketrygdloven regulerer ansvar, plikter og rettigheter for sykmelder, sykmeldte og Arbeids- og velferdsetaten i forbindelse med sykefraværsoppfølgingen i kapittel 8. Det er også enkelte bestemmelser knyttet til selve sykmeldingen.

Sykmeldtes aktivitets- og medvirkningsplikt

Etter folketrygdloven § 8-8 første ledd har arbeidstaker en lovbestemt medvirkningsplikt i forbindelse med eget sykefravær. Denne plikten består i å gi opplysninger om egen funksjonsevne og bidra til at hensiktsmessige tiltak for tilrettelegging av arbeidet og utprøving av funksjonsevnen kan utredes og iverksettes. Medvirkningsplikten gjelder både overfor arbeidsgiver og Arbeids- og velferdsetaten.

Det er presisert i bestemmelsen at medvirkningsplikten også innebærer en plikt til å bidra i forbindelse med utarbeidelse og gjennomføring av oppfølgingsplan og til å delta på dialogmøter i regi av arbeidsgiver og Arbeids- og velferdsetaten.

Videre pålegges den sykmeldte i bestemmelsens andre ledd en plikt til å være i arbeidsrelatert aktivitet for å ha rett til sykepenger utover åtte ukers arbeidsuførhet. Aktivitetskravet ble innført i 2004 som en oppfølging av IA-avtalen. Bakgrunnen for innføringen av aktivitetskravet var blant annet en lav andel gradert sykmeldte (ca. 20 pst.)

og at det ble gjort flere grep for å forsterke arbeidsplassen som den viktigste arenaen for å forebygge sykefravær, hindre utstøting og få flere med redusert funksjonsevne i arbeid (Ot.prp. nr. 48 (2003-2004)).

Det kan gis unntak fra aktivitetskravet dersom medisinske grunner er til hinder for det. Det kan også gis unntak fra aktivitetskravet «dersom slike aktiviteter ikke kan la seg gjennomføre på arbeidsplassen, for eksempel i små virksomheter med sterkt begrensede tilretteleggingsmuligheter» jf. Ot.prp. nr. 48 (2003-2004). Begrepet «arbeidsrelatert aktivitet» skal fortolkes i lys av arbeidsgivers tilretteleggingsplikt etter arbeidsmiljøloven § 4-6. Det innebærer at det ikke som et vilkår for rett til å beholde sykepengene, kan pålegges at det skal gjennomføres aktiviteter på arbeidsplassen som arbeidsgiver ikke har plikt til å tilrettelegge for.

Sykepenger kan også avslås, holdes tilbake eller stanses etter den generelle bestemmelsen i folketrygdloven § 21-8 første ledd, dersom arbeidstaker nekter å gi opplysninger eller medvirke til utredning, eller uten rimelig grunn nekter å ta imot tilbud om behandling, rehabilitering tilrettelegging av arbeid og arbeidsutprøving eller arbeidsrettede tiltak. Det samme gjelder dersom den sykmeldte uten rimelig grunn unnlater å medvirke ved utarbeiding og gjennomføring av oppfølgingsplaner, unnlater å delta i dialogmøter som nevnt i arbeidsmiljøloven og folketrygdloven, eller unnlater å være i arbeidsrelatert aktivitet som nevnt i § 8-8 andre ledd.

Dialogmøte 2 og 3

Arbeids- og velferdsetaten skal avholde dialogmøte mellom sykmeldte arbeidstakere og arbeidsgiver senest når arbeidsuførheten har vart i 26 uker (dialogmøte 2), unntatt når et slikt møte antas å være åpenbart unødvendig (jf. § 8-7 a andre ledd). Bestemmelsen kom inn i loven i 2008 som en følge av Sykefraværsutvalgets rapport 6. november 2006, som et tiltak for å styrke oppfølgingen av langtidssykmeldte og bidra til at disse kommer raskere tilbake i arbeid. I møtet skal resultatet av bedriftsinterne tiltak, samt behovet for annen bistand som yrkesrettet attføring og rehabilitering vurderes.

Ved å ha et slikt lovpålagt stoppunkt for alle som har vært sykmeldt en viss tid, er man sikker på å fange opp alle, også de som av ulike grunner ikke kan eller vil melde fra om at de har behov for oppfølging ut over det de får på arbeidsplassen.

Sykmelder eller annet helsepersonell skal delta i dialogmøtet hvis Arbeids- og velferdsetaten mener det er hensiktsmessig, men kan fritas fra deltakelse i møtet dersom det foreligger ekstraordinære forhold knyttet til sykmelders arbeidssituasjon.

I Prop. 89 L (2010-2011) vises det til at «formålet med dialogmøte 2 er at partene og Arbeids- og velferdsetaten skal møtes til en felles gjennomgang av situasjonen. Tema og innhold i møtet vil langt på vei være det samme som i “dialogmøte 1”, blant annet gjennomgang og videre arbeid med oppfølgingsplanen, avklaring av hva arbeidstakeren kan gjøre på arbeidsplassen og hvilke tilretteleggingstiltak som er aktuelle. Møtet skal gi grunnlag for å kvalitetssikre arbeidet med oppfølgingsplanen. “Dialogmøte 2” skal oppsummere status, men også fungere som arena for planlegging og avklaring av det videre løpet i forbindelse med arbeidstakers sykdom. Arbeids- og velferdsetaten har

ansvar for å stille spørsmål til partene om hvilken løsning de ser for seg, og hva som skal til for å gjennomføre denne. Arbeids- og velferdsetaten må også bidra med kompetanse om aktuelle tiltak og muligheter. Dersom tilrettelegging på arbeidsplassen ikke gir resultat, og medisinske grunner tilsier at arbeidstaker har evne til å klare annet arbeid, skal det vurderes arbeidsrettede tiltak eller rehabilitering. Arbeids- og velferdsetaten plikter så tidlig som mulig å vurdere behovet for slike tiltak, jf. folketrygdloven § 8-7 åttende ledd (jf. forslag til ny § 8-7 a første ledd).»

Arbeidstaker, arbeidsgiver, sykmelder eller Arbeids- og velferdsetaten kan kreve at det avholdes et slikt dialogmøte på et tidligere tidspunkt enn fristen på 26 uker.

Arbeids- og velferdsetaten skal sende innkalling til berørte parter før dialogmøtet avholdes. I innkallingen skal det opplyses om arbeidstakers, arbeidsgivers og sykmelders plikter.

Arbeidstaker, arbeidsgiver, sykmelder eller Arbeids- og velferdsetaten kan kreve at det avholdes et nytt dialogmøte (dialogmøte 3) mellom den sykmeldte arbeidstaker og arbeidsgiver, og hvor også sykmelder kan delta, ved utløpet av sykepengeperioden eller tidligere, jf. § 8-7 a tredje ledd). Dette er for eksempel aktuelt dersom bedriftsinterne tiltak fortsatt vil kunne føre fram. For dialogmøte 3 gjelder også at sykmelder eller annet helsepersonell skal delta hvis Arbeids- og velferdsetaten mener det er hensiktsmessig. Dersom det foreligger ekstraordinære forhold knyttet til sykmelders arbeidssituasjon, kan sykmelder fritas fra plikten til å delta i dialogmøtet. Arbeids- og velferdsetaten skal sende innkalling til berørte parter før dialogmøtet avholdes. I innkallingen skal det opplyses om arbeidstakers, arbeidsgivers og sykmelders plikter

Senest ved utløpet av sykepengeperioden skal Arbeids- og velferdsetaten igjen vurdere om arbeidsrettede tiltak skal prøves.

Sykmeldte som ikke har arbeidsgiver

For sykmeldte uten arbeidsgiver ligger oppfølgingsansvaret hos Arbeids- og velferdsetaten.

Den sykmeldte har i henhold til arbeids- og velferdsforvaltningsloven § 14 a rett til å få vurdert sitt bistandsbehov av etaten. Etaten skal grunngi vurderingen i et oppfølgingsvedtak, med en vurdering av den sykmeldtes arbeidsevne og en vurdering av hvilke tiltak den sykmeldte vil kunne trenge. Sykmeldte som etter etatens vurdering har behov for en mer omfattende vurdering av sitt bistandsbehov, har rett til å få en slik arbeidsevnevurdering.

Bestemmelser som regulerer sykmelders oppfølging

Sykmelder skal gi Arbeids- og velferdsetaten medisinske opplysninger som danner grunnlag for etatens vurdering av pasientens rett til sykepenger. Dette gjelder både for vurdering av det medisinske inngangsvilkåret i folketrygdloven § 8-4, som skal være oppfylt gjennom hele sykepengeperioden, og for de løpende vilkårene i folketrygdloven § 8-8 om aktivitetskravet og medvirkningsplikten. Sykmelder skal vurdere om det pasienten oppfatter som sykdom eller skade tilfredsstiller lovens krav for rett til sykepenger.

Vurderingen skal dokumenteres i sykmeldingen og i pasientjournalen. En sykmelding skal ta utgangspunkt i en funksjonsvurdering, jf. folketrygdloven § 8-7 tredje ledd. Sykmelder skal vurdere om pasienten kan være i arbeid eller arbeidsrelatert aktivitet til tross for sykdom eller skade. Dersom en pasient ikke er i arbeid innen åtte ukers sykefravær skal sykmelder dokumentere årsaken til dette og angi videre behandlingsopplegg og prognose, jf. folketrygdloven § 8-7 fjerde ledd. Denne informasjonen er nødvendig for etatens vurdering av aktivitetskravet, jf. folketrygdloven § 8-8 andre ledd. Sykmeldingen for sykefravær som passerer syv uker er derfor bygd opp med utdypende spørsmål.

Fastlegens oppfølging av sykmeldte pasienter er særskilt regulert i forskrift om fastlegeordning i kommunene § 26. Det framgår av denne bestemmelsen at fastlegen skal delta i oppfølgingen av sykmeldte listeinnbyggere, dersom fastlegen er sykmelder. Videre understrekes at fastlegen gjennom sin medisinske oppfølging av listeinnbyggere, skal bidra til at varig arbeidsuførhet unngås eller utsettes lengst mulig.

Sykepenges ved friskmelding til arbeidsformidling

Friskmelding til arbeidsformidling er en ordning for sykmeldte som av helsemessige årsaker ikke kan returnere til sin arbeidsplass, selv med tilrettelegging, men som ellers er arbeidsføre. Ordningen innebærer at den sykmeldte friskmeldes, men kan beholde retten til sykepenges i inntil tolv uker mens vedkommende søker nytt arbeid, jf. ftrl. § 8-5. Det er et vilkår at man melder seg som arbeidssøker hos Arbeids- og velferdsetaten, og at et eventuelt arbeidsforhold har opphørt i samsvar med arbeidsmiljølovens bestemmelser.

3 Erfaringer med, effekter av og utfordringer med dagens system for sykefraværsoppfølging

3.1 Arbeidsgivers oppfølging

Arbeidsgiver og arbeidstaker er de viktigste aktørene i dagens modell for sykefraværsoppfølging. Arbeidsgivers rolle er særlig sentral i tidlig fase av sykefraværet, gjennom plikten til tilrettelegging og dialog med den sykmeldte. Arbeidsgiver har også en viktig rolle ved forebygging av gjentakende sykefravær.

3.1.1 Arbeidsgivers oppfølging i tidlig fase – oppfølgingsplan og dialogmøte 1

Arbeidsgiver er ansvarlig for gjennomføring av tilretteleggingstiltak når arbeidstaker får redusert sin arbeidsevne. Tidlig innsats og god dialog mellom arbeidsgiver og arbeidstaker er i dagens regelverk lagt til grunn som viktige forutsetninger for at arbeidsgiver skal kunne iverksette vellykkede tilretteleggingstiltak, slik at langtidssykefravær og frafall fra arbeidslivet kan unngås. Arbeidsgiver har også ansvar for å forebygge sykefravær gjennom blant annet å sikre et godt arbeidsmiljø på arbeidsplassen. Det forebyggende arbeidsmiljøarbeidet og sykefraværsoppfølging henger derfor tett sammen. Arbeidsgivers innsats er også viktig for at Arbeids- og velferdsetaten så tidlig som mulig skal kunne vurdere arbeidsrettede tiltak dersom tilrettelegging på arbeidsplassen ikke fører fram.

Utover den generelle tilretteleggingsplikten utgjør kravene til å utarbeide oppfølgingsplan og gjennomføre dialogmøte 1 de sentrale lovpålagte oppgavene for arbeidsgiver i sykefraværsoppfølgingen.

Dersom det er konflikter eller andre arbeidsmiljøproblemer på arbeidsplassen kan samarbeidet om tilrettelegging og oppfølging i denne fasen være vanskelig. Det kan igjen føre til forlenget sykefravær, uavhengig av om årsaken til sykefraværet er arbeidsrelatert eller ikke.

Oppfølgingsplanen

Arbeidsgiver skal dele oppfølgingsplanen med sykmelder, og Arbeids- og velferdsetaten har lagt til rette for en digital deling av planen. Arbeidsgiver skal også dele oppfølgingsplanen med etaten i forkant av dialogmøte 2 eller på forespørsel fra etaten, jf. folketrygdloven § 25-2. Arbeids- og velferdsetaten mottok i 2023 om lag 140 000 oppfølgingsplaner. Det var 350 000 personer som var sykmeldt i seks uker eller mer i 2023. Tallene sier ikke noe om når etaten mottok oppfølgingsplanene eller om det er flere oppfølgingsplaner per arbeidstaker. I tillegg kan det være utarbeidet en oppfølgingsplan på arbeidsplassen som ikke deles med etaten.

Oppfølgingsplanen kan være en viktig kilde til informasjon for sykmelder og etaten om hva som er forsøkt av tilrettelegging på arbeidsplassen og hvilke muligheter som finnes. Etaten har ofte behov for oppfølgingsplanen for å kunne vurdere aktivitetskravet ved 8 uker jf. folketrygdloven § 8-8, og vil derfor ofte forsøke å innhente den på dette tidspunktet. Det foreligger ikke tall på hvor ofte etaten innhenter oppfølgingsplanen, men ifølge Arbeids- og velferdsdirektoratet er dette en utbredt praksis, som ofte er nødvendig for å sikre en forsvarlig utredning av aktivitetskravet.

Det er gjort lite systematisk forskning som fokuserer kun på oppfølgingsplanen. Vi har derfor lite kjennskap til i hvilken grad virksomhetene utarbeider oppfølgingsplanen i tråd med gjeldende rett, eller kunnskap om effekten av oppfølgingsplanen på sykefraværet og forløpet i et sykefravær, herunder om oppfølgingsplan bidrar til å hindre frafall fra arbeidslivet.

SINTEF gjennomførte i 2013 en kvalitativ kartlegging av hvilke erfaringer de ulike aktørene i sykefraværsoppfølgingen hadde med oppfølgingsplanen (Ose m.fl., 2013). Det blir i rapporten pekt på at oppfølgingsplaner og dialogmøter i en tidlig fase av sykefraværet oppleves som viktig. Rapporten viser til at to av tre ledere i IA-virksomhetene mener oppfølgingsplanen er et viktig verktøy for at de ansatte skal komme raskere tilbake, og at ansatte også mener at oppfølgingsplanen bidrar til at sykmeldte får bedre oppfølging, men ikke nødvendigvis at de kommer raskere tilbake til arbeidet. Rapporten viser også til at det er en utfordring at oppfølgingsplanen både skal fungere som et verktøy og plan mellom arbeidsgiver og arbeidstaker, og som kilde til informasjon for Arbeids- og velferdsetaten og sykmelder. Etaten og sykmelder har behov for informasjon om arbeidsplassen, arbeidsoppgaver og tilretteleggingsmuligheter. Dette kan være informasjon som er opplagt for arbeidstaker og arbeidsgiver, og som det for dem ikke gir mening å nedfelle i en plan (Ose m.fl., 2013).

Direktoratet erfarer at det i 2024 fortsatt er slik at både sykmelder og etaten opplever at oppfølgingsplanen i varierende grad gir dem den informasjonen de trenger om mulighetene for tilrettelegging på arbeidsplassen.

Arbeids- og velferdsdirektoratet har i 2022-2023 kartlagt hvordan arbeidsgivere og arbeidstakere opplever dagens digitale løsning for oppfølgingsplan. Dette gir kun et innblikk i noen synspunkter og er ikke systematisk kunnskap. Arbeidsgivere har gitt tilbakemelding om at de ikke synes oppfølgingsplanen gir dem en merverdi i oppfølgingen av arbeidstaker, fordi planen omhandler temaer som de uansett snakker med sine arbeidstakere om. Arbeidsgiverne opplever derfor selve oppfølgingsplanen som en rapportering til Arbeids- og velferdsetaten. Arbeidstakere har også gitt tilbakemelding om at de ikke forstår formålet med oppfølgingsplanen og vist til at de uansett snakker med sin arbeidsgiver. Disse tilbakemeldingene kan tyde på at arbeidsgivere og arbeidstakere er mer negative til oppfølgingsplanen nå enn hva de var i 2013 (Ose m.fl., 2013).

Gjennom nye intervjuer med 10 arbeidsgivere i forbindelse med dette oppdraget har vi fått bekreftet tidligere funn. Arbeidsgivere opplever oppfølgingsplanen som en rapportering til etaten. Dagens oppfølgingsplan oppleves for skjematisk og byråkratisk. Arbeidsgivere som har rutiner og struktur for sykefraværsoppfølging ønsker et sted å dokumentere den dialogen de har med arbeidstakeren, og en del bruker oppfølgingsplanen til dette. Planen blir da i stor grad også intern dokumentasjon av oppfølgingen. Arbeidsgivere har gitt tilbakemelding på at de ønsker at oppfølgingsplanen de lager på nav.no skal være tilgjengelig etter sykepengeperioden er over. Det kan være for videre oppfølging hvis den ansatte går over på AAP, eller for å ha historikk med sikte på oppfølging i senere sykefravær. Arbeids- og velferdsetaten kan imidlertid ikke lagre oppfølgingsplanen utover sykepengeåret. Det skyldes at behandlingsgrunnlaget (formålet) med oppfølgingsplanen på nav.no er knyttet til sykefraværsoppfølging. Behandling av personopplysninger utenfor formålet vil være et brudd på personvernforordningen. Dette illustrerer en utfordring som går igjen: arbeidsgivere trenger verktøy og støtte for å drive sin oppfølging. Noen har dette via sitt lønns- og personalsystem, men mange har det ikke. Oslo Economics har gjort en spørreundersøkelse hos bedrifter og funnet ut av 38 pst. av bedriftene sier de ikke har de verktøyene og den støtten de trenger for å ivareta sin rolle i sykefraværsoppfølgingen (Oslo Economics 2024b).

Mange oppfølgingsplaner inneholder ikke tilstrekkelige opplysninger til å dekke Arbeids- og velferdsetatens og sykmelders behov, og lovens krav til innhold kan ikke alltid anses å være oppfylt. Dette framkommer også av Oxford Research sin evaluering av Senter for sykefraværsoppfølging i Hamarregionen fra 2022 (Oxford Research 2022a). Det vises i rapporten til at etaten etterspør planer fra arbeidsgiver, og at kvaliteten på planene ble vurdert å være lav i 2021. Videre framkom det at fastlegene så lite nytte i planene som ble brukt, fordi planen inneholdt for lite informasjon om hvilke arbeidsoppgaver som er vanskelige å gjennomføre og hvilke oppgaver som kan utføres. Resultatene bygger kun på svar fra 3 leger. Basert på tilbakemeldinger fra Nav-veilederne ble det vist til at oppfølgingsplanen fra arbeidsgivers side framsto mer som en plikt enn et verktøy, og at de dermed ikke ble brukt på en hensiktsmessig måte. Rapporten antar at økt bevissthet og

kunnskap hos de ulike aktørene vil føre til bedre oppfølging og mindre og/eller kortere sykefraværsforløp.

Det er et krav i arbeidsmiljøloven § 4-6 femte ledd om at arbeidsgiver skal kunne dokumentere hvordan bestemmelsene om oppfølgingsplan har vært fulgt opp, dvs. om det har vært utarbeidet plan. I Prop. 102 L (2013-2014) vises det til at dette er informasjon som i utgangspunktet skal oppbevares i virksomheten som grunnlag for gode rutiner for oppfølging av arbeidstakerne, og som tilsynsmyndighetene etter omstendighetene vil kunne ha behov for. Arbeidstilsynet fører ikke tilsyn med og har ikke kunnskap om, det konkrete innholdet i planene, de fører kun tilsyn med om det har vært utarbeidet plan.

Dialogmøte 1

Det lages ikke statistikk på gjennomførte dialogmøte 1 og hvor stor andel av disse Arbeids- og velferdsetaten eller andre aktører deltar på. Det er gjort lite systematisk forskning på dialogmøte 1, og det er lite kunnskap om effekten av dialogmøte 1 på sykefraværet og forløpet i et sykefravær, herunder om dialogmøte 1 bidrar til å hindre frafall fra arbeidslivet. Ose peker på at dialogmøter i en tidlig fase av sykefraværet er viktig (Ose m.fl. 2013). Evalueringen viste også at mange dialogmøter opplevdes som unødvendige, både av arbeidsgiver og arbeidstaker, særlig når videre oppfølging allerede er avklart gjennom utarbeidelse av oppfølgingsplan. Hvis arbeidsgiver og arbeidstaker har en dialog om oppfølgingsplan ved fire ukers sykefravær kan det oppleves som tett på og unødvendig å ha et nytt møte (dialogmøte 1) ved 7 ukers sykefravær. I tillegg pekte Ose på at det for gradert sykmeldte ofte ikke er nødvendig med et dialogmøte 1. Det ble derfor foreslått i Prop. 102 L (2013-2014) at det ikke lenger skulle være krav om å avholde dialogmøte for gradert sykmeldte.

Ut fra tilbakemeldinger fra arbeids- og velferdsetaten synes det å være en del tilfeller hvor arbeidsgiver ønsker at etaten skal innkalle til et tidlig dialogmøte 2, framfor at arbeidsgiver selv gjennomfører et dialogmøte 1. Dette ses i sammenheng med nye tjenester som muliggjør at arbeidsgiver kan be om et dialogmøte i regi av etaten på en enkel måte via nav.no. Det henger også sammen med at arbeidsgivere trenger kontakt med fastlegen, og det er en opplevelse av at fastlegen er vanskelig tilgjengelig. For å komme i kontakt med fastlegen ber arbeidsgiver derfor etaten innkalle alle partene til et dialogmøte.

3.1.2 Arbeidsgivers oppfølging utover i sykefraværsløpet

Plikten i arbeidsmiljøloven § 4-6 til å tilrettelegge arbeidet for en arbeidstaker som har fått redusert arbeidsevne gjelder så lenge den reduserte arbeidsevnen og arbeidsavtalen består. Det er imidlertid ingen lovpålagte stoppunkter for arbeidsgiver etter dialogmøte 1 i arbeidsmiljøloven. I folketrygdloven § 25-2 pålegges arbeidsgiver å delta i dialogmøte 2 og dialogmøte 3 med Arbeids- og velferdsetaten. Arbeidsgivers rolle i langvarige sykefravær er derfor både å fortsette å tilrettelegge for arbeidstakeren og å samhandle med etaten og ev. også sykmeldende behandler om videre oppfølging.

Hvor langt arbeidsgivers tilretteleggingsplikt strekker seg i det enkelte sykefraværstilfelle må vurderes konkret, og blant annet ses i sammenheng med den sykmeldtes medvirkningsplikt. Tilretteleggingsplikten er vidtrekkende, men ikke absolutt. Den gjelder «så langt det er mulig», og må vurderes ut fra virksomhetens art, økonomi og størrelse, hensynet til øvrige ansatte og varigheten på den reduserte arbeidsevnen. Dersom det har blitt prøvd ut tilrettelegging på arbeidsplassen, men disse ikke fører fram, skal Arbeids- og velferdsetaten vurdere arbeidsrettede tiltak, jf. folketrygdloven § 8-7 a.

Oslo Economics har i en rapport for Storebrand kartlagt bedrifters erfaringer med tilretteleggingsplikten (Oslo Economics 2024b). Her framgår at bedrifter tilrettelegger med fysiske hjelpemidler, tettere oppfølging fra leder, arbeidstid (f.eks. tilpasset turnus) og arbeidsoppgaver. Den generelle oppfatningen blant bedrifter er at de strekker seg langt for å tilrettelegge, særlig når arbeidstaker er motivert og har kompetanse. Utfordringer er økt slitasje på de øvrige ansatte og dermed risiko for mer sykefravær i bedriften.

Disse funnene er også bekreftet fra intervjuer som Arbeids- og velferdsdirektoratet har gjort med 10 virksomheter i offentlig og privat sektor våren 2024. I virksomheter med høye kompetansekrav, inkl. kommunale tjenester, er arbeidstakernes mangel på kompetanse til å utføre andre oppgaver en viktig begrensning for tilretteleggingen. I virksomheter med fysisk belastende oppgaver (industri, lager) er det utfordrende å tilrettelegge med andre arbeidsoppgaver over tid dersom årsaken til sykefraværet har sammenheng med fysiske begrensninger slik som muskel- og skjelettdiagnoser. For disse virksomhetene er det viktig at ansatte har helse til å stå i et fysisk tungt yrke, og avklaring av dette blir dermed viktig tidlig i sykefraværet.

Fra intervjuene med virksomhetene kommer det fram at flertallet ønsker mer dialog med fastlegen og Arbeids- og velferdsetaten. Dialogen med fastlege er viktig for å forstå hva som er mulighetene til tross for sykdom/skade, særlig når ansatt ikke selv tar initiativ til å foreslå alternative arbeidsoppgaver. Et utsagn som gikk igjen, var at arbeidstakere sier at legen har sykmeldt dem 100 pst. så de kan ikke jobbe noe nå. Dialog med etaten er viktig når det er behov for å avklare om arbeidstaker bør søke annet arbeid. Virksomheter som har jobbet godt med arbeidsmiljøet over tid har oftere en bedre dialog med ansatt før ev. sykmelding og under et sykefravær. «Takhøyde» for å snakke om ting på arbeidsplassen framheves som viktig. For virksomheter hvor det er mange ansatte per leder kan det være vanskeligere å ha tett kontakt med arbeidstaker, og da er det oftere at sykmelding kommer uten forutgående dialog, samt at dialogen underveis i sykefraværet blir vanskeligere.

Det er samtidig også etatens erfaring at det i en del tilfeller har vært prøvd ut lite på arbeidsplassen før det bes om bistand. Arbeidsgivers tilrettelegging forutsetter at arbeidstaker medvirker til utprøving av tilretteleggingstiltak. Utfordringer i utprøvingen av tilretteleggingstiltak kan henge sammen med arbeidstakers (manglende) medvirkning, men det foreligger lite kunnskap om dette.

Siden både arbeidsgiver og etaten er pålagt et oppfølgingsansvar overfor arbeidstakeren, vil det oppstå spenninger og dilemmaer med hensyn til hvem av aktørene som har ansvar for å initiere ulike tiltak som kan bidra til at arbeidstakeren kommer tilbake i arbeid. Dette er en følge av at arbeidsgiver er tillagt et hovedansvar for oppfølging av sine ansatte,

samtidig som etaten skal ha en pådriverrolle i oppfølgingen og bidra med arbeidsrettede tiltak og virkemidler ved behov. Denne todelingen av ansvaret fordrer god kompetanse og rolleforståelse hos begge aktørene. Idealet i modellen kan beskrives med at arbeidsgiver tar ansvar for oppfølging av de fleste sykefraværstilfellene, og at etaten i noen saker støtter opp under oppfølging på arbeidsplassen med råd og veiledning og i andre saker bistår med arbeidsrettede tiltak og virkemidler. Dersom etaten blir «tyngre» involvert i en sak vil det kunne bli et spørsmål om hvem som har ansvar for oppfølgingen, og ansvarsfordelingen vil kunne forskyves. Selv om etaten gir bistand til å prøve ut arbeidsevnen, vil arbeidsgiver ha ansvar for arbeidstakeren så lenge arbeidsforholdet består. Ut fra erfaringer i etaten kan det synes som en del arbeidsgivere ønsker at etaten skal overta ansvaret for oppfølgingen av arbeidstakeren i slike tilfeller. Det kan skyldes manglende kompetanse hos arbeidsgiver, at sykefraværet har sammenheng med konflikt eller dårlige relasjoner på arbeidsplassen, eller at arbeidsgiver opplever at de har gjort det de kan i vurdering av tilrettelegging og omplassering. Det vil imidlertid være uheldig og uønsket dersom arbeidsgiver blir koblet fra i oppfølgingen av arbeidstakere som skal tilbake til arbeidsgiveren. Etaten verken kan eller skal overta arbeidsgivers ansvar, uansett hva som er årsaken til at arbeidsgiver ønsker det.

Arbeids- og velferdsforvaltningens omverdensanalyse 2022 peker på at arbeidsgivere i økende grad forventer å bli møtt med tilgjengelige tjenester og en kompetent og enhetlig etat som forstår deres situasjon og behov. Dette handler for eksempel om å se forebygging av sykefravær og sykefraværsoppfølging samlet. I perioden med den innværende IA-avtalen har det vært et uttalt mål for Arbeids- og velferdsetaten å se IA-arbeid og sykefraværsoppfølging samlet, og IA-arbeid som et oppdrag for hele etaten. Etaten tilbyr i dag kompetansehevende tiltak for forebygging og sykefraværsoppfølging gjennom Nav Arbeidslivssenter, Nav-kontaktsenter og gjennom digitale virkemidler. Dette er systemrettet bistand som skal stimulere til varige endringer på arbeidsplassen for å skape mer inkluderende arbeidsplasser. Innsatsen rettes mot virksomheter som har et høyt potensial for reduksjon i tapte dagsverk og i prioriterte bransjer. Mange virksomheter kan i dag være selvbetjente og få den informasjon de trenger gjennom digitale virkemidler som nav.no og idébanken. Andre trenger noe kompetansepåfyll gjennom kurs og webinarer, mens noen utvalgte virksomheter får tett oppfølging fra Nav Arbeidslivssenter. I den tette oppfølgingen prioriteres virksomheter med mange tapte dagsverk. Nav-kontorene har også ansvar for individoppfølging av sykmeldte som har behov for oppfølging fra etaten. Når oppfølgingen på individnivå faller sammen med hvilke virksomheter som får tjenester på systemnivå, kan samarbeid mellom Nav-kontor og Nav Arbeidslivssenter forsterke hverandre, slik at både individoppfølgingen blir tettere og bedre, og slik at virksomhetene får økt kompetanse for å jobbe forebyggende.

I dialogen mellom etaten og arbeidsgivere er det særlig spørsmål om håndtering av sykefravær som går igjen. Nav-kontaktsenter mottok i 2022 omtrent 60 000 henvendelser på telefon fra arbeidsgivere med spørsmål om oppfølging og tilrettelegging. Erfaringen til Nav-kontaktsenter er at det ofte er behov for veiledning i hvilke rettigheter og plikter de ulike aktørene i sykefraværet har. Nav Sunnfjord har gjennom et utredning- og utviklingsarbeid også kommet fram til at arbeidsgivere ofte har behov for veiledning i

sykefraværarbeid. De har derfor i et forsøk kontaktet arbeidsgivere med sykmeldte ved 6 ukers sykefravær for å gi generell veiledning. I evalueringen av prosjektet finner Oxford at arbeidsgivere var fornøyde med tiltaket og at det i mange tilfeller førte til at arbeidsgiver tok kontakt med den sykmeldte (Oxford Research 2023a).

3.1.3 Samarbeid med bedriftshelsetjenesten

Bedriftshelsetjenesten (BHT) er en fagkyndig og rådgivende tjeneste innen forebyggende HMS-arbeid. Tjenesten skal bistå arbeidsgiver og arbeidstakere med å følge opp det forebyggende arbeidsmiljøarbeidet i virksomheten.

Arbeidsgiver plikter ifølge arbeidsmiljøloven § 3-3 å knytte virksomheten til en godkjent bedriftshelsetjeneste dersom risikoforholdene tilsier det. Det følger av bestemmelsen at bedriftshelsetjenesten skal ha en faglig fri og uavhengig stilling. Dette innebærer at BHT ikke skal være underlagt arbeidsgivers instruksjonsmyndighet i arbeidsmiljøspørsmål. Virksomheter innenfor særlig risikoutsatte bransjer er i forskrift pålagt å knytte til seg en godkjent bedriftshelsetjeneste (forskrift om organisering, ledelse og medvirkning § 13-1). Dette tilsvarende omtrent 100 000 virksomheter med nærmere 1 600 000 ansatte, dvs. ca. 60 pst. av de sysselsatte i Norge. Om lag 87 pst. av virksomhetene som har plikt til å ha bedriftshelsetjeneste, oppfyller dette kravet (Oslo Economics 2023b). BHT skal bistå arbeidsgiver i det forebyggende arbeidsmiljøarbeidet, og bidra til virksomhetens arbeid med å forebygge arbeidsrelaterte helseplager, sykdom og skade (forskrift om organisering, ledelse og medvirkning § 13-2 og forskrift om administrative ordninger § 2-4). Dette skal blant annet innebære å bistå ved kartlegging av arbeidsmiljøet og vurdering av risiko, og ved å foreslå forebyggende tiltak som kan redusere risiko for arbeidsrelaterte helseskader. BHT skal også bistå med individuell tilrettelegging, herunder med bistand i henhold til arbeidsmiljøloven § 4-6. Dette kan handle om bistand fra BHT mht. tilrettelegging for arbeidstakere med redusert arbeidsevne og ved oppfølging av ansatte som er sykmeldt eller står i fare for å bli sykmeldt. Bistanden kan for eksempel bestå i arbeidsplass- eller funksjonsvurderinger, vurdering av behov for hjelpemidler i arbeidet, bistand ved utarbeidelse av oppfølgingsplan og deltakelse på dialogmøter.

Sintef (2016) beskriver at mye av bistanden som virksomhetene mottok er rettet mot individnivået, og at den systemrettede forebyggende innsatsen kunne vært tydeligere. Mye bistand var knyttet til oppfølging, rene helseoppgaver, rådgiving i enkeltsaker og det som ble omtalt som krevende konfliktsaker. Med sikte på en ytterligere tydeliggjøring av at bedriftshelsetjenestens oppgave er å bidra til god arbeidshelse og å utvikle det forebyggende arbeidsmiljøarbeidet, er det med virkning fra 1. januar 2023 iverksatt flere endringer i regelverket for BHT.

Oslo Economics gjennomfører på oppdrag fra Arbeids- og inkluderingsdepartementet en følgeevaluering der formålet er å dokumentere om de iverksatte tiltakene bidrar til den ønskede justeringen og målrettingen av bedriftshelsetjenestens rolle og virksomhet. Ifølge en nullpunktsmåling fra mai 2023 (Oslo Economics 2023b) er det mest vanlig å få bistand med ulike aktiviteter innen systematisk HMS-arbeid; 78 pst av virksomhetene oppgir at de får bistand til dette. Ca. en tredjedel av virksomhetene oppgir imidlertid også at de får

hjelp på området generell helse og livsstil. Det fremgår videre at 29 pst av virksomhetene får bistand med sykefraværsoppfølging og at 27 pst av virksomhetene opplever at bedriftshelsetjenesten bidrar til å redusere sykefraværet. Enkelte virksomheter trekker i intervju frem at de gjerne heller benytter seg av NAV Arbeidslivssentre, særlig som en del av arbeid med sykefraværsoppfølging. Representanter for bedriftshelsetjenesten trekker, både i intervju og i en spørreundersøkelse, frem at det kan oppleves utfordrende at det finnes andre aktører, eksempelvis Arbeidslivssentrene, som tilbyr tjenester som i stor grad overlapper med bedriftshelsetjenestens oppgaver.

3.1.4 Nav Arbeidslivssenter

Nav Arbeidslivssenter er ressurs- og kompetansesentre for inkluderende arbeidsliv. Det er om lag 400 årsverk knyttet til Nav Arbeidslivssentrene, fordelt på 12 regioner. Nav Arbeidslivssentrene ble etablert i 2001, i forbindelse med inngåelse av den første IA-avtalen. De er etatens viktigste virkemiddel i arbeidet med å følge opp IA-avtalen. Sentrene bistår virksomheter for å redusere sykefravær, styrke jobbnærværet og bedre arbeidsmiljøet. Tjenestene fra Nav Arbeidslivssentrene og Nav-kontorene skal utfylle hverandre og styrke resultatoppgjøret gjennom samtidige og integrerte tjenester.

I tidligere IA-avtaleperioder var det Nav Arbeidslivssenter som fulgte opp IA-avtalen i Arbeids- og velferdsetaten. Nav Arbeidslivssentrene formidlet kunnskap gjennom kurs og oppfølging til virksomheter som hadde undertegnet IA-avtale (IA-virksomheter).

Inneværende IA-avtale har gitt nye føringer for etatens og Nav Arbeidslivssentrenes arbeid. Etaten skal bistå hele arbeidslivet, ikke bare det som tidligere ble omtalt som IA-virksomheter, og det er enighet om at flere funksjoner vil ivaretas av digitale tjenester framover. De personlige støttefunksjonene, som Nav Arbeidslivssenter, vil være forbeholdt tilfeller hvor behovet for bistand er størst. Nav Arbeidslivssenter prioriterer derfor å gi bistand til virksomheter med størst potensiale for å redusere sykefravær og frafall. Arbeidsformen til arbeidslivssentrene er også endret i denne avtaleperioden. Det er gått over fra ren kurs- og formidlingsbistand, til prosessrettet bistand som understøtter IA-avtalens innsatsområder, som det å jobbe med å utvikle partssamarbeidet på arbeidsplassen eller utvikling av sykefravær rutiner på arbeidsplassen. Målet er å legge igjen læring i virksomheten og bidra til at de blir mest mulig selvhjulpne.

Oslo Economics har gjennomført en kartlegging av Nav Arbeidslivssentrenes leveranser (Oslo Economics 2023a). Funnene viser at flertallet av virksomhetene som mottar bistand rapporterer at de opplever positive virkninger i form av bedre arbeidsmiljø og redusert sykefravær. Disse virkningene ser ut til å oppstå gjennom forbedret partssamarbeid, bedre ledelse og kultur, samt bedre sykefravær rutiner og bedre oppfølging av sykmeldte. Konkrete endringer som virksomhetene opplever som særlig nyttige er utviklingen av sykefravær rutiner og tydeliggjøring av roller i partssamarbeidet.

Arbeids- og velferdsetaten videreutvikler nå arbeids- og støtteverktøy innenfor IA-området, som på sikt vil kunne bidra til å lære noe overordnet om virkningen av etatens bistand, og hvilke arbeidsformer og metoder som gir best resultater. En studie av Hasting mfl. (2022) finner at bedrifter med IA-avtale hadde noe lavere sykefravær enn bedrifter

uten IA-avtale. Perioden som undersøkes er for en tidligere IA-avtale og kan ikke si noe om effekten av den nåværende avtalen eller om Nav Arbeidslivssentrene bidro til reduksjonen.

3.1.5 Oppsummert utfordringer arbeidsgiver

Arbeidsgiver er den aktøren i sykefraværsoppfølgingen som er nærmest arbeidstakeren. Arbeidsgiver skal tilrettelegge slik at sykefravær kan forebygges eller reduseres både før og etter at sykdom eller skade har oppstått. Det arbeidsgiver gjør, vil i en del tilfeller ha betydning for sykefraværets omfang og varighet.

Vi har lite systematisk kunnskap om den tidlige innsatsen fra arbeidsgiver i sykefraværsoppfølgingen og hvilken effekt den har, herunder utarbeidelse av oppfølgingsplan og gjennomføring av dialogmøte 1. Det er også lite kunnskap om utprøving av tilretteleggingstak på arbeidsplassen, herunder hva som eventuelt hindrer gjennomføring av slike tilretteleggingstiltak. Oslo Economics (2024b) peker imidlertid på noen utfordringer knyttet til tilrettelegging ved manglende motivasjon og kompetanse. Se nærmere omtale i punkt 3.1.2.

En hovedutfordring i dagens oppfølgingsmodell er å sikre at arbeidsgiver, sykmelder og Arbeids- og velferdsetaten samarbeider godt og utøver sitt ansvar i tråd med føringene for sykefraværsoppfølgingen. Arbeidsgiver og etaten har begge ansvar for oppfølging av arbeidstakeren og for vurdering av tiltak som kan bidra til arbeidsrelatert aktivitet. Etaten erfarer at en del arbeidsgivere ønsker tidlig bistand uten at det er forsøkt tilretteleggingstiltak på arbeidsplassen. Dette kan skyldes ulike forhold, som manglende kunnskap om roller og ansvar hos arbeidsgivere, eller konflikter og dårlige relasjoner på arbeidsplassen.

Oppfølgingsplanen skal være et verktøy for arbeidstaker og arbeidsgiver til å etablere dialog og samarbeid om tilrettelegging og tiltak som kan bringe arbeidstaker tilbake i jobb. Vi har imidlertid lite kunnskap om i hvilken grad planene fungerer etter sitt formål. I SINTEFs rapport fra 2013 pekes det på at oppfølgingsplaner i en tidlig fase av sykefraværet oppleves som viktig, og at to av tre ledere i IA-virksomhetene mener planen er et viktig verktøy for at de ansatte skal komme raskere tilbake. Arbeids- og velferdsdirektoratet har på sin side, i forbindelse med en kartlegging av hvordan arbeidsgivere og arbeidstakere opplever dagens digitale løsning for oppfølgingsplan, mottatt tilbakemeldinger om at planen ikke oppleves som nyttig sett fra arbeidsgivers ståsted. Foreliggende kartlegginger og erfaring tyder på at oppfølgingsplanen ikke fungerer godt som kilde til informasjon om arbeidstakers arbeidsoppgaver og tilretteleggingsmuligheter på arbeidsplassen for etaten og sykmelder. Etaten får ikke oppfølgingsplaner når de trenger det for å kunne vurdere om kravet til aktivitet er oppfylt ved 8 ukers fravær. Planen inneholder ofte heller ikke de opplysningene som er nødvendig for at etaten og sykmelder skal kunne vurdere om arbeidstaker kan være i arbeid eller arbeidsrelatert aktivitet.

Dialogmøte 1 gjennomføres mellom arbeidstaker og arbeidsgiver. Vi har lite kunnskap om praktiseringen og effekten av dette møtet. Foreliggende kartlegginger tyder på at en del

arbeidsgivere opplever det som for tidlig og tett på å gjennomføre et dialogmøte i uke 7 av sykefraværet, ofte bare tre uker etter utarbeidelse av oppfølgingsplan. Det framstår også som en utfordring å få fastlege til å delta på dialogmøte 1.

3.2 Sykmeldtes rolle og ansvar

Den sykmeldte selv er den viktigste aktøren i et sykefravær, og oppfatning av egen arbeidsevne er av stor betydning for sykefraværsforløpet. Den sykmeldte har aktivitets- og medvirkningsplikt og skal som en del av dette bl.a. delta på de fastsatte stoppunktene i oppfølgingen, jf. omtale under gjeldende rett. Medbestemmelse er et grunnleggende prinsipp i en menneskerettsbasert tilnærming til offentlige tjenester. Arbeids- og velferdsetaten erfarer at økt brukermedvirkning også gir økt treffsikkerhet for tiltakene. Dagens masseforvaltning innebærer at det er mindre plass til medbestemmelse og brukermedvirkning.

Det foreligger lite systematisk forskning som har vurdert erfaringer av dagens sykefraværsoppfølging sett fra den sykmeldtes ståsted.

Arbeids- og velferdsetatens personbrukerundersøkelse (Arbeids- og velferdsdirektoratet 2022) viser at sykmeldte er blant de mest fornøyde brukergruppene i Arbeids- og velferdsetaten. Undersøkelsen viser at de er fornøyde med både digitale tjenester og veiledning fra etaten. I undersøkelsen skiller sykmeldte seg fra andre brukergrupper som AAP-mottakere, med at de ofte oppgir at de ikke har behov for bistand. Høy tilfredshet kan skyldes at sykmeldte er fornøyde med at de mottar ytelsen sin på en enkel og forutsigbar måte, og at de i mindre grad enn andre brukere som er i kontakt med etaten, har sammensatte behov.

Når den sykmeldte er motivert for å komme tilbake i arbeid og dialogen med arbeidsgiveren er god, har forskning vist at sannsynligheten for tilbakeføring til arbeid uten innsats fra etaten er stor (Ose m.fl., 2013). Det foreligger et godt kunnskapsgrunnlag som viser at den sykmeldtes egen forventning til om de kommer tilbake i arbeid har stor betydning for friskmelding (Øyeflaten, Sveinsdottir, Skagseth og Fyhn (NORCE 2024) og Løvik m.fl. 2014).

Dersom det er konflikter eller andre arbeidsmiljøproblemer på arbeidsplassen, eller dersom det i tillegg til helse er andre forhold i den sykmeldtes privat- og familieliv som vanskeliggjør arbeidssituasjonen, kan det påvirke den sykmeldtes vilje til å medvirke til tilrettelegging for arbeidsdeltakelse tross helseproblemene. Norsk Monitors befolkningsundersøkelse har kartlagt holdninger til å være sykmeldt. Resultatene viser en gradvis liberalisering til sykmelding i befolkningen (Nossen og Delalic 2024). Et flertall mener det er akseptabelt å være sykmeldt i ulike livssituasjoner som samlivsbrudd, press på jobb, tretthet eller ved sykt barn, selv om dette ikke er forhold som i seg selv oppfyller folketrygdlovens vilkår for rett til sykepenger.

Aktivitets- og medvirkningsplikten skal sikre at den sykmeldte medvirker til og forsøker tiltak som kan øke mulighetene for å komme helt eller delvis tilbake i arbeid.

Syssetningsutvalget viser til at det er usikkert i hvor stor grad arbeidsgiver og

arbeidstaker er kjent med hva medvirkningsplikten innebærer, og foreslår at den sykmeldtes medvirkningsplikt synliggjøres og forsterkes for å legge til rette for økt kontakt mellom den sykmeldte og arbeidsgiveren (NOU 2021:2).

Erfaringer fra Nav-kontor viser til at både den sykmeldte og arbeidsgiveren ofte har behov for veiledning om hva aktivitets- og medvirkningsplikten innebærer. Nav-veiledere er opptatt av å etablere dialog og samarbeid mellom arbeidsgiver og den sykmeldte som utgangspunkt for tilbakeføring i arbeid. Erfaringen til veilederne er at oppfølgingssaker som preges av relasjonsarbeid, tillit og god dialog på arbeidsplassen skaper raskere utforskning og utprøving av mulighetsrommet for tilrettelegging og aktivitet.

Evalueringer hvor forskere har intervjuet sykmeldte om deres erfaringer med sykefraværsoppfølgingen gir ingen entydige funn, og det er ofte få informanter. Både Ose m fl. (2013) og Oxford Research (2022a) har funn som indikerer at sykmeldte opplever etatens sanksjonering av brudd på aktivitets- og medvirkningsplikten som belastende, fordi det kan oppleves som mistro og manglende empati i en krevende situasjon. Det kan også være økonomisk belastende å miste inntekt i en periode, og sanksjonering kan derfor vanskeliggjøre relasjonen mellom den sykmeldte og Nav-veilederen (Oxford Research 2022a).

Sykmeldte er en sammensatt gruppe, og det er store variasjoner i forventninger, behov og muligheter. Dette gjør det krevende å identifisere fellestrekk i utfordringer for denne brukergruppen. Det er likevel sannsynlig at sykmeldte som har behov for tett oppfølging fra etaten fordi man ikke finner en løsning på arbeidsplassen, kan oppleve dagens system som utfordrende dersom deres behov ikke blir fanget opp. Dette problemet henger sammen med etatens utfordringer med store mengder sykmeldte som skal følges opp, som omtales i kapittel 3.3. Det synes også å være utfordringer med å sikre god dialog og utprøving av tilretteleggingstiltak mellom den sykmeldte og arbeidsgiveren, jf. Sysselsettingsutvalgets vurderinger om medvirkningsplikten (NOU 2021:2).

3.3 Arbeids- og velferdsetatens oppfølging

Arbeids- og velferdsetatens oppfølging av sykmeldte ivaretas av veiledere på Nav-kontorene. Nav-kontorene har ansvar for oppfølging av innbyggere i kontorets region, som kan være avgrenset til en bydel, en kommune eller flere kommuner. Veilederne på kontoret kan ha ansvar for ulike fagområder, og blir tildelt en portefølje av innbyggere som de har ansvar for å følge opp. Alle sykmeldte har dermed en veileder som er ansvarlig for oppfølging i deres sak. Nav-veilederen har en rolle som rådgiver og veileder for den sykmeldte, og en rolle som kontrollør, som skal sikre at ikke velferdsordninger tildeles på feil grunnlag, utnyttes eller misbrukes. Disse rollene kan være vanskelige å forene, da den første krever et tillitsforhold som det kan være vanskelig å bygge og vedlikeholde på grunn av den andre.

Etaten har et bredt sett med virkemidler som kan benyttes ved sykefravær.

Arbeidsmarkedstiltak skal styrke tiltaksdeltagerens muligheter for å beholde eller skaffe arbeid. Det kan være alt fra oppfølging på arbeidsplassen til opplæringstiltak. Bruken av

arbeidsmarkedstiltakene er nærmere beskrevet i kapittel 3.5.2. Sykmeldte kan også få økonomiske insentiver slik som reisetilskudd eller friskmelding til arbeidsformidling.

Dersom det er andre forhold i den sykmeldtes liv utover helsesituasjonen som kan virke arbeidshindrende, for eksempel manglende kompetanse eller mestringsevne eller sosiale eller familiebetingede utfordringer i dagliglivet, vil den sykmeldte ofte trenge andre typer tilrettelegging og bistand for å kunne komme tilbake i arbeid. Dette ligger utenfor systemet for sykefraværsoppfølging. Nav-veileder kan likevel informere om andre tjenester Nav-kontoret kan tilby, dersom vedkommende kjenner til den sykmeldtes øvrige utfordringer.

3.3.1 Tidlig fase

Det har de siste årene skjedd en dreining mot tidligere innsats fra Arbeids- og velferdsetaten i sykefraværsoppfølgingen. Oppfølging i tidlig fase kan defineres som oppfølging i perioden fram til 8 ukers tidspunktet i et sykefravær. En slik oppfølging kommer i tillegg til de faste stoppunktene i etatens oppfølgingsarbeid.

De fleste sykefravær finner sin naturlige løsning gjennom tilfriskning eller tilretteleggingstiltak på arbeidsplassen. Av 1,1 millioner personer med legemeldt sykefravær i 2023 var omtrent 360 000 personer sykmeldt mer enn seks uker. Når etaten skal tilby oppfølging i tidlig fase er det derfor spesielt viktig å kartlegge den sykmeldtes situasjon og behov, for deretter å prioritere oppfølging til de med et identifisert behov.

Det er en ambisjon for etaten å komme tidligere inn i saker hvor det er behov for at den bistår, og et ønske om å involvere den sykmeldte i større grad. De senere års satsing på oppfølging i tidlig fase har vært motivert av faglige ambisjoner for oppfølgingsarbeidet i etaten, nye fagsystemer og økt oppmerksomhet på tidlig og behovsrettet oppfølging i Arbeids- og velferdsdirektoratets dialog med fylkene. Mål og disponeringsbrevet til Nav fylke har hatt en overskrift om «tidlig og tett oppfølging» og i den nye virksomhetsstrategien «Nav 2030» framheves tett og kontinuerlig oppfølging basert på brukernes behov og brukarmedvirkning. Etaten opplever at dagens modell med en mer tilbakeholden etat i tidlig fase ikke legger til rette for god oppfølging. Både i forskningslitteraturen, i etaten og hos arbeidsgivere fremheves betydningen av å komme i gang med tiltak fra etaten tidlig i sykefraværet, før situasjonen med fravær fra arbeidslivet «setter seg» hos den sykmeldte. Erfaringene fra etaten som omtales i dette kapittelet viser at etaten mener at dagens system i liten grad legger til rette for en slik tidlig behovsrettet innsats. I forskningslitteraturen er det uklart om det finnes ett riktig tidspunkt for å iverksette innsats fra etaten og når i et sykefraværsløp det i så fall er (Oxford 2022a).

Forsøk med kartlegging i tidlig fase

Etaten har forsøkt ulike modeller for å kartlegge den sykmeldtes situasjon og behov i tidlig fase. En modell som har vært forsøkt er at Nav-kontoret tar ut en oversikt over sykmeldte med en gitt varighet, eksempelvis ved fire eller seks ukers sykefravær. Nav-kontoret bearbeider listen basert på utvalgsriterier som kan være prioriterte brukergrupper i fylkenes mål- og disponeringsbrev eller lokale føringer, eksempelvis diagnose eller alder. Dette gir Nav-kontorene en oversikt over utvalgte sykmeldte som

vurderes manuelt for å kartlegge om det er behov for oppfølging fra etaten. En slik tilnærming er ressurskrevende, da det i de fleste tilfeller vil være få opplysninger i saken på et så tidlig tidspunkt, og Nav-kontorene har derfor tatt kontakt med brukere per telefon eller digitalt, for å kartlegge deres situasjon. Fylkene som har forsøkt dette har i dialog med Arbeids- og velferdsdirektoratet rapportert om positive erfaringer med slike modeller, selv om det er ressurskrevende. Slike kartlegginger gir Nav-veilederen god informasjon om den sykmeldtes situasjon og oppfølgingsbehov, og dette er også relevante opplysninger til vurdering av aktivitetskravet. Videre rapporterer fylkene at kartleggingen legger til rette for god relasjonsbygging slik at etaten kan starte oppfølging tidligere. Flere fylker rapporterer også om at den sykmeldte generelt opplever tidlig kontakt med etaten som positiv. Nav Vest-Viken har gjennomført en systematisk utprøving av tidlig kartlegging av den sykmeldtes jobbforventninger, som er evaluert av Oxford Research og NORCE (Oxford Research og NORCE 2023). Erfaringene med en slik modell er gode.

En kunnskapsoppsummering som omhandler jobbforventninger blant sykmeldte arbeidstakere, konkluderer med at sykmeldtes egne forventninger er en god prediktor for fraværets varighet og ev retur til arbeid. (Øyeflaten, Sveinsdottir, Skagseth og Fyhn, NORCE 2024)

3.3.2 Vurdering av aktivitetskravet

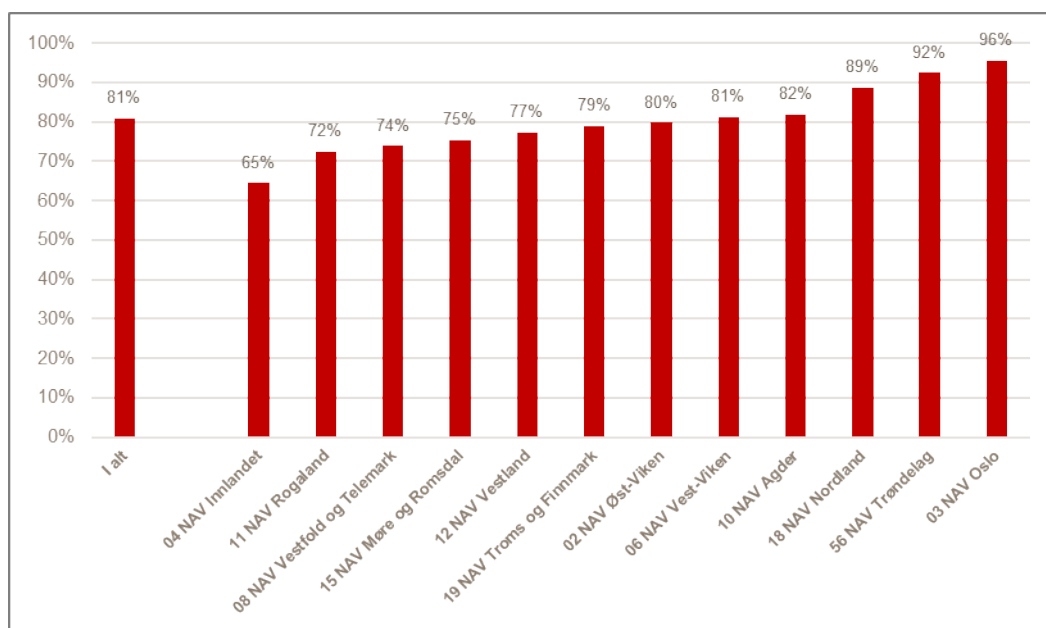
Vurdering av aktivitetskravet er det første lovregulerte stoppunktet for Arbeids- og velferdsetaten i dagens sykefraværsoppfølgingsmodell. Vurderingen er både en del av etatens ytelsesforvaltning og en del av oppfølgingen. Ansvar for vurderingen er lagt til Nav-kontoret. Sett fra et ytelsesperspektiv handler vurderingen om å følge opp aktivitetskravet som vilkår for å motta sykepengen fra folketrygden. Sett fra et oppfølgingsperspektiv handler vurderingen om å veilede og motivere til arbeidsrelatert aktivitet, slik som gradert sykmelding.

I 2022 gjorde etaten en vurdering av aktivitetskravet i 193 000 saker, og i 81 pst. av disse sakene ble det gitt unntak fra aktivitetskravet. De fleste pga. medisinske forhold. Vurdering av aktivitetskravet utgjør dermed en stor og ressurskrevende del av etatens sykefraværsoppfølging. Når Nav-veileder ikke gir unntak, skal de sende forhåndsvarsel til den sykmeldte før sykepengene eventuelt stanses.

Det foreligger foreløpig ikke kvalitetssikret statistikk på antall forhåndsvarsel og stans i sykepengene, men dette er under utvikling.

De fleste fylker har en tilnærmet lik andel som får unntak fra aktivitetskravet, men vi ser også store forskjeller mellom enkelte fylker, se figur 1. Nav Innlandet har over tid hatt store oppmerksomhet på vurdering av aktivitetskravet. Dette kan forklare at de skiller seg ut med lavest andel unntak på 65 pst. I andre enden av skalaen finner vi Oslo, hvor andelen som får unntak er 96 pst. Vi har lite systematisk kunnskap om årsaker til den fylkesvise variasjonen i andel unntak fra aktivitetskravet. En mulig forklaring kan være variasjon i praksis med hensyn til hvor mye dialog etaten har med arbeidsgiver, sykmelder og den sykmeldte i forkant av vurderingen av aktivitetskravet, variasjoner i den sykmeldte befolkningen i fylkene mm.

Figur 1: Andel unntak fra aktivitetskravet fordelt per Nav region/fylke. Årstall 2022



Kilde: Arbeids- og velferdsdirektoratet

Vurdering av aktivitetskravet er en sentral del av Nav-kontorets sykefraværsoppfølging. Det er normal praksis å benytte saksdrøftingsverksteder hvor veiledere og rådgivende overlege kan diskutere saker for å se på muligheter for aktivitet hos den enkelte sykmeldte. Det er også vanlig å invitere andre spesialenheter i etaten inn i disse foraene, slik som Nav hjelpemiddel og tilrettelegging. Nav-kontor som praktiserer tidlig kontakt med den sykmeldte for å kartlegge situasjonen, oppgir at det gir dem et godt grunnlag for å vurdere aktivitetskravet.

I tilfeller hvor veilederne vurderer at aktivitetskravet ikke er oppfylt, kan det skyldes manglende informasjon, eller at informasjonen i saken tilsier at det etter etatens vurdering bør være mulig å være i aktivitet. I de sakene det mangler informasjon, må etaten innhente denne fra sykmelder eller arbeidsgiver. Hvis etaten mener aktivitet bør være mulig, må den sende et forhåndsvarsel om stans av sykepenger. Dette brevet skal være konkret og begrunnet slik at den sykmeldte kan innrette seg, enten gjennom å gå i dialog med arbeidsgiver for å forsøke seg i aktivitet eller bidra til å opplyse saken ytterligere slik at etaten kan foreta en ny vurdering.

Forskning på aktivitetskravet

I 2013 startet Nav Hedmark det som har blitt hetende «Hedmarksmodellen» for vurdering av aktivitetskravet. Fram til da hadde det vært lite systematikk rundt vurderingene av aktivitetskravet i etaten (Ose m.fl., 2013). «Hedmarksmodellen» innebar en uttalt satsing på aktivitet hos sykmeldte. Med modellen skulle etaten gjøre en systematisk vurdering av om arbeidstakers aktivitetskrav var oppfylt. Et sentralt element var innføring av saksdrøftingsverksteder på Nav-kontorene, hvor også rådgivende lege deltok. Det ble også gjort endringer i brevet fra etaten til den sykmeldte for å oppfordre til kontakt med arbeidsgiver.

Brage og Nossen (2015) finner at disse tiltakene ga en klar nedgang i andelen ikke-aktive sykmeldte som fortsatt var sykmeldt etter 26 uker. De vurderer at hovedforklaringen på nedgangen i sykefraværet i Hedmark var den systematiske gjennomgangen av muligheter og hindringer for aktivitet for alle sykmeldte som ikke var i aktivitet på åtteukers tidspunktet.

Høsten 2014 ble det besluttet å iverksette et forsøk i tre nye fylker basert på erfaringene fra Hedmark. Forsøket ble evaluert av Proba. I evalueringen kom det fram at innføringen av saksdrøftingsverksteder hadde bidratt til mer systematikk, likere praksis og økt kvalitet i vurderingen av aktivitetskravet. Tiltaket hadde også bidratt til økt kompetanse. Det kommer videre fram at praktiseringen av aktivitetskravet ble oppfattet som strengt både i etaten, blant brukere og leger, og at det slo uheldig ut for mange sykmeldte som kunne være i en vanskelig situasjon. Forskerne viser til at stans i sykepengene i en del tilfeller kunne vært unngått dersom etaten hadde bedre informasjon fra lege eller arbeidsgiver. Rapporten poengterer også at det var et problem at det var uklarhet rundt etatens forhåndsvarsling før sykepengene ble stanset (Proba 2016).

På bakgrunn av erfaringene i forsøkene ble det fra 2016 gjort endringer i praksis når det gjaldt stans av sykepenger. Endringene innebar at den automatiske stansen i sykepenger ved manglende aktivitet opphørte. Etaten innførte også et forhåndsvarsel om stans av sykepenger, med en mer konkret og individuell veiledning for den sykmeldte som skulle sikre at den sykmeldte kunne ivareta sin sak. Det ble også innført et digitalt varsel til den sykmeldte og arbeidsgiveren ved 6 ukers sykefravær, for å gi generell informasjon om aktivitetskravet. Saksdrøftingsverksteder ble i stor grad videreført som en del av Nav-kontorenes praksis med vurdering av aktivitetskravet.

Utfordringer i vurdering av aktivitetskravet

Hovedutfordringen for etaten er at en god vurdering av aktivitetskravet forutsetter informasjon om helse, arbeidsplass og den sykmeldtes situasjon som etaten ofte mangler. Som omtalt i punkt 3.1.1 erfarer etaten at oppfølgingsplanen ofte ikke kommer til dem og at kvaliteten på oppfølgingsplanen er mangelfull sett opp mot lovens krav til innhold. Det må i denne forbindelse bemerkes at arbeidsgiver ikke er pålagt å sende inn oppfølgingsplan til etaten før en uke før dialogmøte 2.

Det er fortsatt utfordringer med manglende opplysninger om relevante medisinske forhold i sykmeldingen, slik det også kom fram i rapporten fra Ose (2013). Det kan være mangelfulle vurderinger av funksjonsevne eller manglende begrunnelser for hvorfor arbeidsrelatert aktivitet ikke er mulig. Se også nærmere beskrivelse i punkt 3.4 sykmelders rolle og ansvar. Manglende opplysninger gjør det ofte nødvendig for etaten å innhente flere opplysninger fra sykmelder, selv om sykmeldingen er lagt opp for å sikre at etaten mottar nødvendige opplysninger.

I evalueringen av Senter for sykefraværsoppfølging i Hamarregionen kom det også fram at den sykmeldte opplever brev fra etaten om forhåndsvarsel om stans i sykepengene som en belastning, og at brevene skaper et dårlig førsteinntrykk av etaten (Oxford 2022a). I forbindelse med erfaringskartleggingen i forkant av drøftingene knyttet til videreføring av IA-avtalen i 2022, kom flere av partene i arbeidslivet også med innspill om at etatens

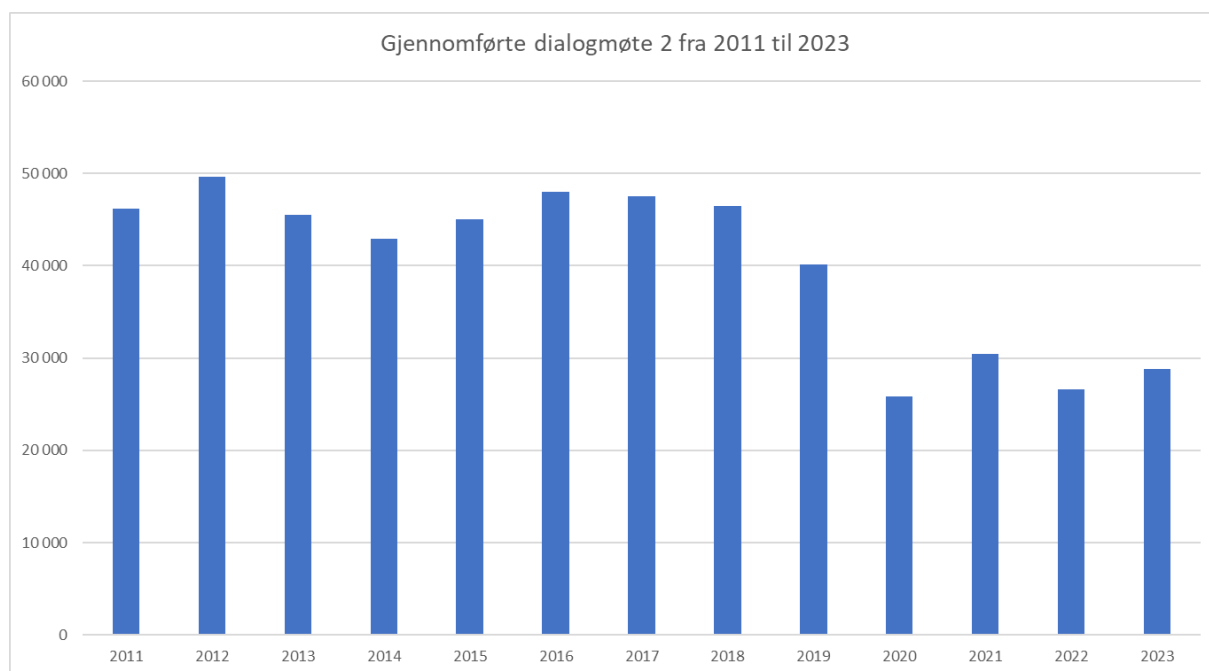
praksis med å sende forhåndsvarsel om stans av ytelsen kan oppleves som en belastning for sykmeldte, og at varslene oppleves særlig urimelig i de situasjoner der arbeidsrelaterte aktiviteter ikke kan gjennomføres på arbeidsplassen.

3.3.3 Dialogmøte 2

Nav-kontorene starter forberedelsene til dialogmøte 2 i uke 17 av sykefraværet. Alle sykmeldte som passerer 17 ukers sykefravær, blir «kandidat» til dialogmøte 2 og kommer opp på veilederens «arbeidsbenk» i fagsystemet. I årene fra 2018 til 2023 ble det i gjennomsnitt vurdert over 150 000 personer per år til dialogmøte 2.

For Nav-kontorene innebærer arbeidet med dialogmøte 2 å vurdere om det er behov for et møte, innkalle og forberede møtet, gjennomføre møtet og følge opp resultatene fra møtet. Dette utgjør omtrent 20 pst. av arbeidstiden til veilederne. Dialogmøte 2 er med dette det mest ressurskrevende enkeltelementet i dagens sykefraværsoppfølging. Dette henger sammen med at det fortsatt er mange som er sykmeldt ved 17 uker, og at det er tidkrevende arbeid som skal gjøres ved dette stoppunktet. Veiledere må ofte innhente informasjon og ha dialog med arbeidsgiver, arbeidstaker og sykmelder for å vurdere behov for dialogmøte og forberede møtet.

Figur 2: Antall gjennomførte dialogmøte 2 fra 2010 til 2023. Årstall²



Kilde: Arbeids- og velferdsdirektoratet

Det ble gjennomført 29 000 dialogmøte 2 i 2023. Det har vært en betydelig nedgang i antall gjennomførte dialogmøter etter 2019. Fram til 2018 gjennomførte etaten nesten 50 000 møter i året. Det er flere årsaker til nedgangen fra 2019. Nedgangen startet omtrent samtidig som innføringen av møtebehovstjenesten (se omtale nedenfor). I mål- og

² Endringer i fagsystemet som teller antall dialogmøte 2 og 3 har blitt endret. Tallene fra jan 2022 til og med april 2023 er derfor ikke direkte sammenlignbare med tidligere år.

disponeringsbrevet til fylkene fra Arbeids- og velferdsdirektoratet i 2019 ble andel gjennomførte dialogmøte 2 tatt ut som en styringsparameter. I tillegg ble resultatene fra en større registeranalyse om dialogmøte 2 (Alpino m.fl. 2022) gjort kjent i etaten mot slutten av 2019 og i 2020. Studien som er omtalt nedenfor, viste ingen effekt av dialogmøte 2 på sykefraværet. Disse tre årsaksfaktorene antas i sum å ha bidratt til den store nedgangen i gjennomføringen av dialogmøte 2.

Selv om det ikke blir gjennomført like mange dialogmøte 2 som tidligere, kan det være mye kontakt mellom aktørene. Veiledere kan gi råd og veiledning til arbeidstaker og arbeidsgiver, og avklaringer om videre oppfølging. Arbeids- og velferdsdirektoratet erfarer at veiledere opplever det som positivt at slike «enkle» avklaringer kan gjøres uten at de avholder et dialogmøte 2. Det vurderes som ressursbesparende og er med på å frigjøre kapasitet til tettere oppfølging av de som har behov for dialogmøte 2 eller annen bistand fra etaten. Veilederne erfarer også at en direkte dialog med arbeidsgiver og/eller arbeidstaker kan føre til raske og gode løsninger på arbeidsplassen. Veilederne opplever at både arbeidstaker, arbeidsgiver og lege er fornøyd med slik kontakt når de får informasjon og veiledning som de trenger. Det foreligger imidlertid ingen statistikk over omfanget eller evaluering av effekten av denne typen kontakt mellom Nav-veileder og de andre aktørene i sykefraværsoppfølgingen.

Forskning på dialogmøte 2

Dialogmøte 2 er det enkeltelementet i arbeids- og velferdsetatens sykefraværsoppfølging som har vært gjenstand for mest forskning og evaluering de senere årene. Forskningen om effekten av møtet har så langt gitt motstridende resultater.

I et nyere og stort randomisert kontrollert eksperiment sammenlignes en intervensjonsgruppe der alle aktuelle ble innkalt til et obligatorisk dialogmøte 2, med en kontrollgruppe som ikke ble kalt inn til møte, men som kunne delta dersom noen av partene ønsket møte (Alpino mfl. 2022). Forskerne finner at de som ble innkalt til et obligatorisk dialogmøte i gjennomsnitt hadde et litt kortere sykefravær enn kontrollgruppen, men forskjellen er ikke statistisk signifikant. De finner heller ingen effekt på sykefraværet av å motta et innkallingsbrev til møtet. Derimot peker forskerne på at dialogmøtet synes å redusere fraværet i de tilfellene der Nav-veileder mener det er viktig å gjennomføre møtet, men disse funnene er usikre.

I en tidligere studie finner forskerne at gjennomføringen av møtet har positive effekter i form av redusert sykefraværslengde, og at nytten av møtene er betydelig større enn kostnadene (Markussen mfl. 2017). De finner at møtene fører til redusert sykefraværslengde, og at både innkallingen til møtet og gjennomføringen av selve møtet har en effekt. I gjennomsnitt estimerer de at et dialogmøte 2 framskynder overgang til gradert sykmelding eller friskmelding med 20 dager.

En analyse i Arbeid og velferd viser imidlertid at det å framskynde gjennomføringen av møtet til et tidligere tidspunkt i sykefraværet ikke ser ut til å føre til økt friskmelding eller økt bruk av gradert sykmelding (Kristoffersen, Lysø og Yin 2017).

I oktober 2018 lanserte Arbeids- og velferdsetaten en digital tjeneste kalt møtebehovstjenesten, der etaten spør den sykmeldte og arbeidsgiver om de har behov for dialogmøte 2. Tjenesten ble tilgjengelig for hele landet fra mars 2019. Veilederen skal alltid gjøre en konkret vurdering av om de skal innkalle til møtet basert på tilgjengelig informasjon, og ved behov innhente flere opplysninger. En kvantitativ studie av møtebehovstjenesten (Myhre og Lima, Arbeid og Velferd 2/2022) viser en gjennomsnittlig nedgang i antall dialogmøte 2 på ca. 15 000 møter årlig etter innføring av møtebehovstjenesten. De finner ingen effekt på varigheten på sykefraværet som følge av nedgangen i antall dialogmøter. Forskerne finner at andelen langtidssykmeldte som gjennomførte dialogmøte 2 var relativt stabil i årene før tjenesten ble innført, og at andelen ble redusert samme måned som tjenesten ble innført. Nedgangen sammenfaller imidlertid også med at andel gjennomførte dialogmøte 2 utgikk fra mål og disponeringsbrevet fra 2019, noe som gjør det vanskelig å avgjøre om nedgangen utelukkende skyldes den nye møtebehovstjenesten.

En kvalitativ studie av møtebehovstjenesten (Oslo Economics 2018) viste stor variasjon i hvordan veilederne tolket informasjon og vurderte behov for dialogmøte 2. Forskerne finner at veilederne ofte opplever at informasjonsgrunnlaget ikke gir godt grunnlag for å vurdere behov for dialogmøte 2, eksempelvis at det ikke foreligger oppfølgingsplan eller annen informasjon om hvilken dialog som har vært på arbeidsplassen. I slike tilfeller vil veilederne ofte gå i dialog med den sykmeldte og arbeidsgiveren. Det kan også være nødvendig å innhente flere opplysninger fra legen dersom sykmeldingen gir mangelfulle opplysninger om helsetilstanden. Tilleggsinformasjonen som innhentes oppleves ofte nyttig for å avklare om det bør gjennomføres et møte eller ikke.

Utfordringer med dialogmøte 2

Dialogmøte 2 kan være et godt virkemiddel i sykefraværsoppfølgingen, fordi det samler alle aktørene i sykefraværet for å diskutere tiltak som kan føre til hel eller delvis friskmelding. Erfaringen og forskningen har imidlertid ikke gitt klare indikasjoner på at dialogmøte 2 som generelt virkemiddel fører til redusert sykefravær.

Dialogmøte 2 er ressurskrevende for aktørene fordi det krever tid til forberedelser og gjennomføring fra Arbeids- og velferdsetaten, sykmelder, arbeidstaker og arbeidsgiver. Potensialet i møtet, sett opp mot ressursbruk og sprikende forskningsresultater har ført til utfordringer med å forstå hva som er riktig bruk av dialogmøte 2 i sykefraværsoppfølgingen.

Folketrygdloven § 8-7 a andre ledd bestemmer at dialogmøte 2 som hovedregel er et obligatorisk stoppunkt innen 26 ukers sykefravær. Arbeids- og velferdsdirektoratet har i rundskrivet definert aktuelle unntaksgrunner og presisert at unntaksadgangen skal praktiseres strengt. Som følge av de siste års nedgang i andel gjennomførte dialogmøte 2 er det en betydelig avstand mellom lovens utgangspunkt om dialogmøte 2 som et obligatorisk stoppunkt innen 26 uker og dagens praksis. Etatens praksis kan i dag karakteriseres som en hensiktsmessighetsvurdering framfor en unntaksvurdering. Dette medfører en risiko for at sykmeldte som av ulike grunner ikke kan eller vil melde fra om at de har behov for annen oppfølging enn den arbeidsgiver tilbyr, ikke fanges opp på dette

tidspunktet i sykefraværet. Den lave andelen dialogmøte 2 som gjennomføres på dette tidspunktet i sykefraværet, kombinert med manglende dokumentasjon på annen kontakt mellom etaten og den sykmeldte, gir grunnlag for bekymring for om alle med behov for oppfølging fra etaten faktisk får det.

For etaten er det utfordrende at hovedregelen i regelverket er at dialogmøte 2 skal gjennomføres, samtidig som veiledere opplever at møtet ofte er unødvendig. Det fører til mye tid brukt på å vurdere om møtet skal gjennomføres eller ikke. Møtebehovstjenesten gir i en del tilfeller god informasjon om behov for dialogmøte 2, men i mange tilfeller må veiledere innhente informasjon fra arbeidsgiver og arbeidstaker for å få et tilstrekkelig beslutningsgrunnlag.

Når det ikke blir avholdt et møte kan det være tapt betydelige ressurser i etaten på vurderinger som ikke fører til noe. På den andre siden motvirkes dette i en del saker av at veiledere uansett opplever det som nyttig å få kartlagt situasjonen og gitt annen veiledning til arbeidstaker og arbeidsgiver. Det er likevel utfordrende at denne kartleggingen skjer med bakgrunn i om det er behov for et dialogmøte 2, framfor om utgangspunktet var hvilket behov aktørene har for bistand fra etaten. Man har heller ikke statistikk eller forskning som kan si noe om effekten av denne kartleggingen.

Nedgangen i antall dialogmøte 2 har ført til at etaten mener at den i større grad avholder møter som oppleves som riktige for veilederne. Det er imidlertid ikke gjort systematiske vurderinger av hva arbeidstakere, arbeidsgivere og leger mener om nedgangen i antall dialogmøte 2. Eksempelvis om de ser på dialogmøtene som avholdes i dag som nyttige, om de er på riktig tidspunkt, eller om de mener det er for få eller for mange dialogmøter. Ose (Ose m.fl., 2013) fant at mange arbeidsgivere mener at dialogmøte 2 er nyttig, men at det var ønskelig med tidligere dialogmøte 2 i en del saker, og at legene opplevde dialogmøte 2 som nyttig i noen tilfeller.

Partene i arbeidslivet har i forbindelse med erfaringskartleggingen i forkant av drøftingene knyttet til videreføring av IA-avtalen i 2022 kommet med innspill om at det er ønskelig at det innkalles til dialogmøte der en av aktørene har kommet med innspill om at det er behov for møtet. Flere virksomheter har opplevd at dialogmøte 2 avlyses av etaten, til tross for at bedriften har meldt inn behov for slikt møte. Partene har også uttrykt ønske om å forbedre innholdet i dialogmøter og vurdere de ulike aktørenes rolle i møtene.

3.3.4 Oppfølging i sen fase inkl. dialogmøte 3 og ev. overgang til AAP

Sen fase defineres her som perioden etter dialogmøte 2 og fram til sykepengerettighetene er brukt opp ved uke 52. Oppfølgingen fra Arbeids- og velferdsetaten i denne fasen vil variere ut fra den sykmeldtes behov og situasjon, herunder hva som har skjedd tidligere i sykefraværet. De vesentligste aktivitetene er dialogmøte 3 og et stoppunkt ved 39 ukers sykefravær.

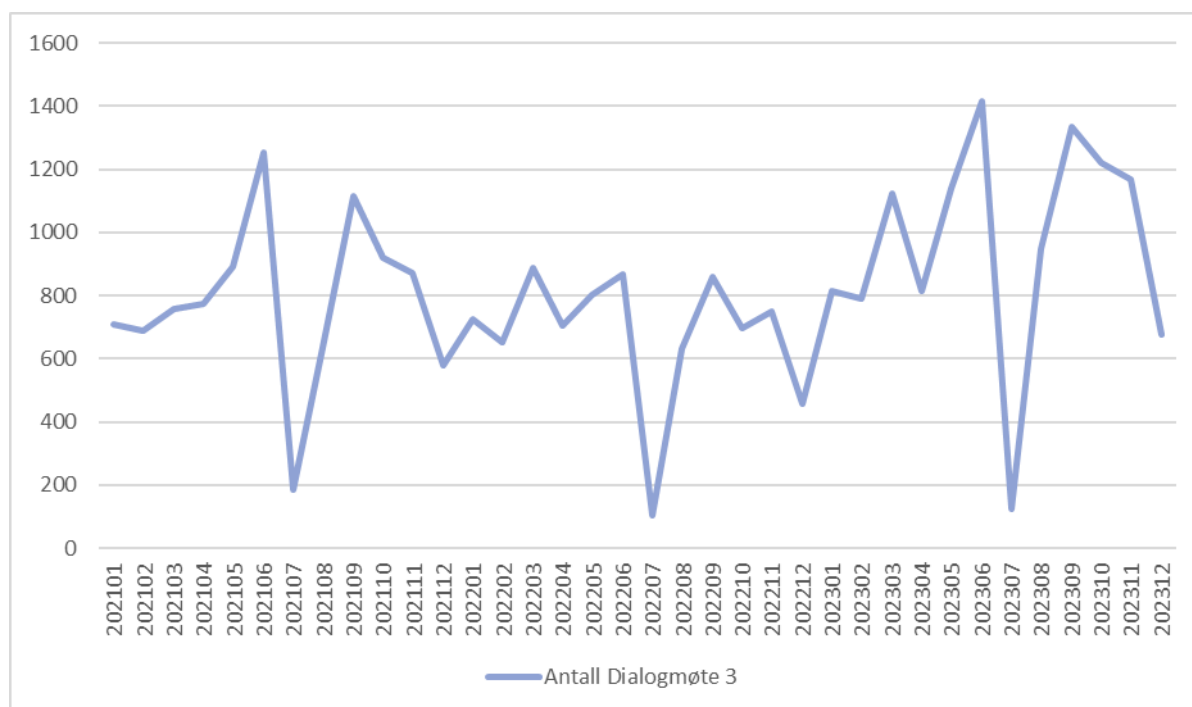
I tilfeller hvor det har vært et dialogmøte 2, kan oppfølging fra etaten bestå i å følge opp aktivitetene og milepælene som ble avtalt i det møtet, herunder vurdere behov for dialogmøte 3. Der det ikke har vært et dialogmøte 2, kan oppfølgingen bestå av en ny vurdering av om det er behov for dialogmøte 2 eller annen oppfølging.

Dialogmøte 3

Dialogmøte 3 er ment som et oppfølgende møte til dialogmøte 2 i tilfeller hvor det anses som hensiktsmessig. Møtet er ikke obligatorisk. I tillegg til at etaten kan ta initiativ, kan både lege, arbeidsgiver og den sykmeldte melde behov for dialogmøte 3.

Antall dialogmøte 3 har vært stabilt på rundt 800 til 1200 møter i måneden de siste årene. Det har ikke vært samme nedgang i dialogmøte 3 som det har vært for dialogmøte 2 når vi ser på utviklingen over tid. I en studie fra Arbeid og velferd (2014) finner forskerne at møtene avholdes relativt sent i sykmeldingsperioden, de fleste etter 35–50 ukers sykmelding (arbeid og velferd 1, 2014).

Figur 3: Antall dialogmøte 3 fra 2021 til desember 2023. Månedstall.³



Kilde: Arbeids- og velferdsdirektoratet

Syssettingsutvalget (NOU 2021: 2) mener at det bør bli obligatorisk for arbeidsgivere å sende inn en vurdering av om det vil være hensiktsmessig med et dialogmøte 3, slik at både arbeidsgiver og etaten aktivt vurderer spørsmålet. Etaten har utviklet en digital løsning som gir arbeidsgiver og arbeidstaker mulighet for melde behov for et dialogmøte gjennom hele sykefraværsperioden.

Erfaring fra etaten er at mange arbeidsgivere som ber om dialogmøte 3 har behov for mer informasjon om videre oppfølging eller har spørsmål om refusjon av sykepengar mv. Slike henvendelser ivaretas ofte raskt av Nav-kontoret eller Nav-kontaktsenter ved skriftlig eller muntlig kontakt. Det kan likevel ikke utelukkes at et møte ville kunne avdekket behov for bistand til sykmeldte.

³ Endringer i fagsystemet som teller antall dialogmøte 2 og 3 har blitt endret. Tallene fra jan 2022 til og med april 2023 er derfor ikke direkte sammenlignbare med tidligere år.

I andre saker er det først i sen fase av sykefraværsperioden man er kommet i en reell posisjon til å vurdere det videre oppfølgingsløpet. For eksempel kan det ha vært avtalt opptrapping av en gradert sykmelding som allikevel ikke fungerer, og det oppstår behov for mer oppfølging fra etaten i slutten av sykefraværsperioden. I slike tilfeller er dialogmøte 3 nyttig for å avklare veien videre.

Utover dialogmøte 3 får den sykmeldte også individuell veiledning fra etaten. Det foreligger ikke statistikk over omfanget, eller systematisk informasjon om effekter av slike kontakter.

39-ukers-tidspunktet

Arbeids- og velferdsetaten skal ved utløpet av sykepengeperioden på ny vurdere den sykmeldtes behov for oppfølging, tiltak og virkemidler, jf. folketrygdloven § 8-7 a fjerde ledd. I praksis har etaten operasjonalisert dette som et stopp-punkt ved 39 ukers sykefravær. Det innebærer at veilederen får en oversikt i saksbehandlingssystemet over alle sykmeldte som passerer dette tidspunktet, slik at veileder kan ta stilling til oppfølgingsbehovet.

Faren for frafall og varig utstøting fra arbeidslivet er økende med lengden på sykefraværet. Oppfølging fra etaten ved sykefravær i over 39 uker anses derfor viktig for å tilby oppfølging og veiledning som hindrer overgang til langtidsytelser som arbeidsavklaringspenger og uføretrygd.

Når sykmeldte har mindre enn 80 dager igjen med rett til sykepenges (ved uke 39 i sykefraværet), får de tilgang til en tjeneste som heter «Snart slutt på sykepengene» på Ditt Nav på nav.no. Tjenesten gir informasjon om rettigheter og videre ytelser, og gir samtidig de sykmeldte anledning til å registrere seg for oppfølging hvis den sykmeldte ikke forventer å bli friskmeldt før sykepengene er brukt opp. Gjennom et sett med spørsmål får sykmeldte som tror de har behov for bistand fra etaten mulighet til å dele denne informasjonen. Etaten kan da opprette en aktivitetsplan og følge opp bruker videre ut fra situasjonen og behovet til den enkelte.

Bruken av tjenesten «Snart slutt på sykepengene» har vært stabil over lang tid. Det er omtrent 1 100 til 1 200 sykmeldte som registrer seg med behov for oppfølging hver måned. Det utgjør omtrent 25 til 30 pst. av alle de som passerer 39 uker. At andelen ikke er høyere antas å henge sammen med at en del langtidsykmeldte allerede har vært i kontakt med etaten tidligere i forløpet. Disse har gjerne en aktivitetsplan opprettet som en del av oppfølgingen. Vi har imidlertid ikke oversikt over hvor stor andel dette gjelder. Sykmeldte som forventer å bli friskmeldt innen 52 uker vil antagelig heller ikke registrere seg for mer oppfølging.

Når sykmeldte har behov for tettere oppfølging kan veilederen gjøre en behovs- og arbeidsevnevurdering etter arbeids- og velferdsforvaltningsloven § 14 a. Bestemmelsen regulerer den arbeidsrettede oppfølgingen i Arbeids- og velferdsetaten.

Arbeidsevnevurderingen skal danne grunnlag for videre oppfølging, herunder aktivitetsplan og tiltaksbruk. Arbeidsevnedokumentet danner også grunnlag for vurdering av vilkår knyttet til arbeidsavklaringspenger (AAP) og uføretrygd. Bestemmelsen er ikke

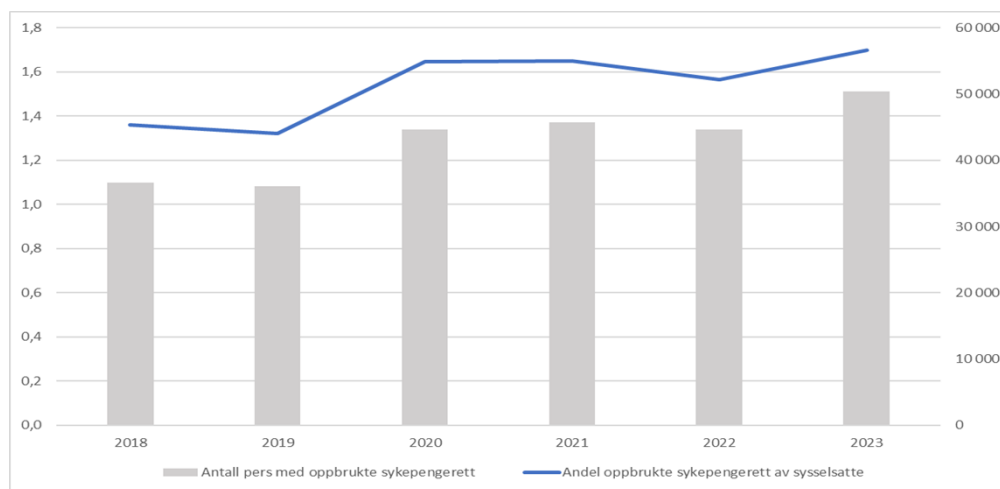
utformet med tanke på oppfølging av sykmeldte med arbeidsgiver, men i overgangen fra sykepenger til AAP er det naturlig for veilederen å gjøre en slik arbeidsevnevurdering for å forberede en søknad om AAP.

En utfordring med oppfølging i sen fase av sykefraværet kan være at det blir «for sent» å sette i gang omfattende tiltak i regi av etaten. Tiltak som har en varighet utover tiden den sykmeldte har rett til sykepenger innebærer en risiko for at den sykmeldte har forpliktet seg til et tiltak uten å ha en inntektssikring. Dette oppleves i etaten som et hinder for å sette i gang langvarige tiltak slik som utdanning i sykepengeåret.

Overgang til arbeidsavklaringspenger

I 2023 var det over 50 000 personer som brukte opp sykepengerrettighetene sine. Det har økt betraktelig de siste årene og ser vi tilbake til 2019 er økningen på 40 pst se figur 4. Det er også en økning når vi ser på andelen sysselsatte som bruker opp sykepengeretten. Den har økt fra 1,3 pst. i 2019 til 1,7 pst. i 2023. Det kan være flere grunner til dette. Hovedårsaken er økningen i det totale sykefraværet under koronapandemien. Den førte til en økning i både korttids- og langtidsfraværet. Sykefraværet har nå stabilisert seg på et høyere nivå enn før koronapandemien.

Figur 4: Antall personer med oppbrukte sykepengerettigheter og som andel av sysselsatte. Per år.



Kilde: Arbeids- og velferdsdirektoratet

Av de som bruker opp sykepengerettighetene gikk litt under 80 pst. over til AAP i 2022. De fleste som har gått over til AAP har vært 100 pst. sykmeldt, og bare 14 pst. har vært gradert sykmeldt. For dem som mottok graderte sykepenger er graderingen på AAP noe høyere, og fortsetter å være stabil gjennom AAP-løpet. Denne gruppen jobber klart mer enn de som mottok 100 pst. sykepenger, og har i gjennomsnitt kortere AAP-løp (Myhre og Grønlien, 2023).

Arbeids- og velferdsdirektoratet har gjennomført et prosjekt som har kartlagt fylkenes erfaringer med oppfølging av brukere som har arbeidsgiver og helseutfordringer både på sykepenges og AAP. I arbeidet har direktoratet også fått tilgang til tilbakemeldinger fra arbeidsgivere og sykmeldte. Samlet sett er erfaringene at arbeidsgiver i mindre grad er koblet på oppfølgingen ved overgang til AAP. De tjenestene og virkemidlene som er knyttet til sykefraværsoppfølgingen som oppfølgingsplan og dialogmøte blir ikke lenger tilgjengelig ved overgang til AAP. Staten får et hovedansvar for oppfølging av arbeidstaker og selv om målsetningen fortsatt kan være å beholde arbeid, blir samarbeidet med arbeidsgiver mindre tydelig. En utfordring som staten har pekt på er at regelverket for AAP er mindre tydelig når det gjelder når og på hvilken måte arbeidsgiver skal involveres i statens oppfølging, sammenlignet med regelverket på sykepenges.

3.3.5 Oppsummert utfordringer for arbeids- og velferdsetaten

Hovedutfordringen med statens sykefraværsoppfølging er hvordan man skal sikre at staten gir rett oppfølging til rett tid, og derigjennom bidrar til at sykmeldte kommer så raskt som mulig tilbake i arbeid, og med det hindrer frafall fra arbeidslivet. Til tross for godt arbeid i staten er det systemiske utfordringer som gjør at staten i mange tilfeller kommer for sent i gang med oppfølging. Store mengder sykmeldte kombinert med et regelverk med universelle stopp-punkter, samt manglende informasjon om den sykmeldte, arbeidsplassen og helsesituasjonen gjør sykefraværsoppfølgingen i staten tidkrevende og lite treffsikker med hensyn til målene for oppfølgingen.

I 2023 var det om lag 1,1 millioner personer med legemeldt sykefravær. Av disse brukte ca. 50 000 personer opp sykepengerettighetene sine. Om lag 160 000 personer var sykmeldt i 17 uker eller mer. Dette illustrerer mengdeutfordringen som staten har i oppfølging av sykmeldte. De fleste blir friskmeldt tidlig, men for de som står i fare for langvarig sykefravær og overgang til andre ytelser er det ønskelig å komme i gang med oppfølging tidlig.

En generell utfordring i regelverket for sykefraværsoppfølgingen er at stopp-punktene i all hovedsak er universelle. Regelverket pålegger med det Arbeids- og velferdsetaten å utføre en aktivitet for alle, uavhengig av deres situasjon og behov. Dette er lovpålagte oppgaver som veiledere skal prioritere foran andre oppgaver. Et eksempel er vurdering av dialogmøte 2 som de må gjøre for alle som er sykmeldt over 17 uker. Dette tar av tid som kunne vært brukt til individuell veiledning av sykmeldte og arbeidsgivere som har behov for bistand fra staten.

De siste årene har flere Nav-kontor forsøkt å legge til mer individuell kartlegging og veiledning i tidlig fase av sykefraværet i tillegg til de etablerte stopp-punktene. Erfaringene har til dels vært gode, men det er ressurskrevende på grunn av manglende systemstøtte og informasjon.

Den største utfordringen med praktiseringen av aktivitetskravet er at staten i mange tilfeller mangler informasjon om arbeidsplassen og den sykmeldtes situasjon. Dette gjør det tidkrevende å vurdere aktivitetskravet og om den sykmeldte har behov for oppfølging

fra etaten. Dette forsterkes av at det er et høyt antall saker som skal vurderes for aktivitetskravet.

Deltakelse i dialogmøte 2 er en lovpålagt rett og plikt for etaten, den sykmeldte og arbeidsgiver. Praktiseringen av dialogmøte 2 har de siste årene endret seg i retning av at etaten gjør en hensiktsmessighetsvurdering før de innkaller til møtet. Det har redusert antall møter betydelig og det er gode erfaringer i etaten med at dette gir mer hensiktsmessig tidsbruk, og at enkle avklaringer kan gjøres uten et dialogmøte. Samtidig innebærer det at en andel sykmeldte ikke får dialogmøte 2, uten at det er vurdert om et slikt møte er åpenbart unødvendig, slik loven krever. Reduksjonen i antall dialogmøte 2 øker risikoen for at sykmeldte med behov for bistand, ikke fanges opp. På den andre siden er det fortsatt et universelt stopp-punkt som innebærer svært mange manuelle vurderinger for veiledere.

Arbeids- og velferdsetaten har et stort omfang av virkemidler og tiltak for sykmeldte som har behov for mer oppfølging. Muligheten for å skreddersy tiltak for sykmeldte innenfor dagens tiltaksforskrift er stor, og veiledere opplever i stor grad at etaten har gode virkemidler. Til tross for dette er det svært få sykmeldte som får tiltak gjennom etaten, og mange kommer i gang sent i sykefraværsløpet. Stopp-punkt-modellen gjør at etaten må bruke ressurser for å følge opp alle som når stopp-punktene, uavhengig av den enkelte sykmeldtes behov. Dette fører til at det brukes ressurser på å følge opp sykmeldte som er mellom uke 8 og 26, og de som er over uke 39 der det er lovpålagte stopp-punkter, på bekostning av oppfølging av sykmeldte før uke 8 og mellom uke 26 og uke 39.

3.4 Sykmelders rolle og ansvar

Fastlegen står for over 80 pst. av alle sykmeldinger i Norge. Andre leger, kiropraktorer, manuellterapeuter og tannleger kan ha rollen som sykmelder i den første fasen av et sykefravær.

Sykmelder har en oppfølgingsrolle ovenfor den sykmeldte og en sakkyndigrolle ovenfor Arbeids- og velferdsetaten. Med oppfølgingsrollen mener vi det sykefraværarbeidet som sykmelder er ansvarlig for, herunder å helbrede pasienten, motivere pasienten til å komme tilbake i arbeid, samhandle med etaten og arbeidsgiver og vurdere mulighetene for aktivitet til tross for sykdom. Med sakkyndigrollen mener vi det å være medisinsk sakkyndig ovenfor etaten i vurderingen av medisinske forhold som påvirker retten til ytelse fra folketrygden, og inkluderer dermed portvokterrollen. Fastlegens ivaretagelse av portvokterrollen, ikke bare ved første gangs sykmelding, men gjennom hele sykefraværsløpet har konsekvenser for lengden på sykefravær og på oppfølgingen den enkelte sykmeldte får. Det vises i denne sammenheng til Norges forskningsråd 2006 «Evalueringsrapport av fastlegereformen 2001–2005» og Hoff et al. «The cost of saying no: general practitioners' gatekeeping role in sickness absence certification» i BMC Public Health (2024) 24:439.

For å belyse sentrale utfordringer har vi i den videre beskrivelsen valgt å skille mellom oppfølgingsrollen og sakkyndigrollen.

3.4.1 Oppfølgingsrollen

Sykmelders rolle som aktør i oppfølgingsarbeidet innebærer samhandling med Arbeids- og velferdsetaten, arbeidsgiver og den sykmeldte selv. “Arbeid og helse”-perspektivet er et grunnleggende utgangspunkt i dette arbeidet jf. Strategi for fagfeltet arbeid og helse (Arbeids- og velferdsdirektoratet og Helsedirektoratet 2021). For å understøtte oppfølgingsrollen må sykmelder ha god kjennskap til arbeidstakers sykehistorie, situasjon og muligheter, herunder arbeidsoppgaver, tilretteleggingsmuligheter på arbeidsplassen og hvilke virkemidler etaten kan bidra med. Kunnskap om vanlig sykmeldingslengde og medisinske vurderinger knyttet til riktig tidspunkt å prøve seg i arbeid igjen er også sentralt.

Ved en del helseplager kommer den første sykmeldingen fra annet helsepersonell enn fastlegen. Dette er vanlig f.eks. ved muskel- og skjelettplager hvor manuellterapeut eller kiropraktor kan utstede sykmelding for inntil 12 uker. I slike saker kan fastlegen ha mangelfull kjennskap til sykehistorien, hvilke vurderinger som er gjort og hvilken oppfølging den sykmeldte har fått tidligere. Dette gjør det vanskelig for fastlegen å gi utfyllende opplysninger til etaten, og ta stilling til gradert sykmelding mv. uten å måtte innhente informasjon fra arbeidsgiver og arbeidstaker.

Kvaliteten i sykmeldingsarbeidet

I en studie hvor erfarne allmennleger vurderte kvaliteten i kollegaers oppfølging av langtidssykmeldte konkluderer forskerne med at mer enn tre av fire fikk tilstrekkelig oppfølging av fastlegen sin (Øyeflaten, Maeland og Haukenes 2020). I en annen studie testet forskerne om en ny medisinsk vurdering hos en ny lege etter seks måneders sykmelding kunne øke sjansen for tilbakeføring til jobb for pasienten. Studien fant ingen effekt på tilbakeføring til jobb og forsøket ble derfor ikke videreført (Uni research 2018). I en randomisert studie testet forskerne om systematisk veiledning av fastleger i sykefraværsarbeid kunne redusere sykefraværet hos fastlegens pasienter, men fant ingen slik effekt (A. Mykletun m.fl., Arbeid og velferd 3 2015).

Til tross for at kvaliteten på sykmeldingsarbeid vurderes som god i studien fra Øyeflaten, Maeland og Haukenes 2020, opplever fastleger utfordringer med å vurdere arbeidsevne, gradert sykmelding og varighet på sykmeldingen (Aamland, Husabø og Maeland 2018). Disse oppgavene forutsetter at fastlegen har god oversikt, ikke bare over den sykmeldtes helse, men også vedkommendes arbeidssituasjon og livssituasjon for øvrig, samt over regelverket i folketrygdloven og arbeidsmiljøloven og mulighetene hos Arbeids- og velferdsetaten og hos arbeidsgiver. Fastlegen må også forholde seg til mange arbeidsgivere og mange aktører i etaten. Dette bidrar samlet til stor kompleksitet for fastlegen.

Tidligere analyser har vist at det er betydelig forskjeller i varighet på sykmelding for personer med samme diagnose (A. Mykletun m.fl., Arbeid og velferd 3/ 2015). Dette var bakgrunnen for opprettelse av «Faglig veileder for sykmeldere» (Helsedirektoratet 2019). Som en del av denne veilederen er det utviklet et beslutningsstøttesystem med faglige diagnosespesifikke anbefalinger for sykmelder. Systemet skal sikre større forutsigbarhet og likebehandling i sykmeldingsprosessen. Arbeids- og velferdsdirektoratet

har også utviklet en nettside hvor sykmelder kan sammenligne sin egen sykmeldingspraksis med andre. Disse verktøyene har eksistert i ti år uten store endringer. Samtidig er de i liten grad i aktiv bruk i dag.

Arbeids- og velferdsdirektoratet gjorde en kvantitativ kartlegging av Arbeids- og velferdsetatens samhandling med fastlegene i 2022. Bakgrunnen for undersøkelsen var fastlegekrisen og hvilke utfordringer den fører til for samarbeidet mellom etaten og fastlegene. Resultatene fra undersøkelsen viser at tre av fire Nav-veiledere er fornøyde med samarbeidet de har med fastlegene. I underkant av 80 pst. er fornøyde med kvalitet og responstid på dialogmeldingene og i underkant av 70 pst. er fornøyde med sykmeldingen. Legeerklæring ved arbeidsuførhet skiller seg ut da etaten ikke er fornøyd med verken responstid eller kvalitet på dette skjemaet. Det brukes mest i sen fase av sykefraværet og ved overgang til AAP. I 1 av 3 tilfeller må veileder purre for å få tilbakemelding på dette skjemaet. Lang responstid fører til lengre saksbehandlingstid på søknader om AAP.

Det er utviklet flere kurs i sykmeldingsarbeid. Kurset «Obligatorisk opplæring i sykmeldingsarbeid for leger» er et e-læringskurs som skal sikre at leger har tilstrekkelig kunnskap til å vurdere pasientens arbeidsevne og mulighet til å være helt eller delvis i arbeid. I tillegg har Senter for kvalitet i legetjenester (SKIL) på oppdrag fra Arbeids- og inkluderingsdepartementet utviklet et kurs i sykmeldingsarbeid som skal gi økt kunnskap om sykmeldingsarbeid, bedre oversikt over egen sykmeldingspraksis og mulighet til å forbedre egen praksis. Sluttrapporten fra kurset viser en økning i andel graderte sykmeldinger fra deltagere på kurset (SKIL 2021). Forskerne undersøkte også om kurset førte til økt dialog mellom sykmelder og arbeidsgiver. De undersøkte sykmeldinger fra deltagere på kurset og fant at kun 10 pst. av sykmeldingene inneholdt en melding til arbeidsgiver. Legene som deltok i prosjektet forklarte den lave andelen blant annet med at de opplevde å ikke få tilbakemelding fra arbeidsgiver når de sendte en melding på sykmeldingen, at de var bekymret for taushetsplikt og med manglende tid.

Arbeids- og velferdsetatens rådgivende leger og Arbeids- og velferdsdirektoratet driver også opplæring ovenfor sykmeldere på ulike arenaer i grunn-, videre- og etterutdanningen. Det er ikke en ensartet form på disse aktivitetene. Det kan være informasjonsmøter på Nav-kontoret for fastlegene i området eller heldagssamlinger for alle fastleger i fylket. Det er ikke gjort systematiske analyser av disse kursene, men etaten har positive erfaringer med slike samhandlingsarenaer når kvaliteten på opplæringen er god. Det varierer hvorvidt fastlegene får betalt for deltagelse, og deltagelsen er høyere der de får betalt.

En ny studie fra 2023 (Abrahamsen 2023) finner lovende resultater på fastlegens oppfølging av pasienter med medisinsk uforklarlige plager og symptomer (MUPS). Det er estimert at MUPS-pasienter utgjør over 40 pst. av pasientene på et fastlegekontor. Pasienter med slike plager blir ofte sykmeldt med uspesifiserte psykiske lidelser, stress, trøtthet eller uspesifiserte muskel-skjelett diagnoser. Forskerne utviklet en praksisnær opplæringspakke og et samtaleverktøy som fastlegene fikk bruke i dialog med pasienten. Pasienten får en medisinsk forklaring på sine plager og hjelp til å utarbeide konkrete planer for hvordan de kan få det bedre både i privatlivet og på jobb. Et sentralt element er

selvrefleksjon hos pasienten og utforskning av jobbmulighetene sammen med fastlegen. 541 pasienter deltok i studien fordelt på kontrollgruppe og tiltaksgruppe. Resultatene viste at i gruppen hvor legene brukte verktøyet, opplevde 76 pst. av pasientene en betydelig bedring i symptomer, funksjon og livskvalitet. I den andre gruppen var tallet 38 pst. Etter 11 uker hadde pasientene i gruppen hvor verktøyet ble brukt en reduksjon i sykefravær på 27 pst. I kontrollgruppen var den på 4 pst. Pasientene ga også positiv tilbakemelding på behandlingen. Det ble ikke rapportert om bivirkninger. Arnstein Mykletun m.fl. gjennomfører for tiden en effektforskning av hvordan behandlere kan kartlegge barrierer for retur til arbeid hos arbeidstakere, og så bruke kartleggingen i behandlerens oppfølging av arbeidstaker (NSAC Nudge studien, Nordlandssykehuset).

Samhandling mellom aktørene

Syssettingsutvalget viser til at arbeidsgivers mulighet for å få til en god tilrettelegging er avhengig av arbeidstakers medvirkning og god dialog med sykmelder (NOU 2021:2 pkt. 9.1.5). Sykmelder deltar likevel ikke på dialogmøte 1, med mindre de blir særlig bedt om det. Utvalget foreslår at partene i arbeidslivet, sykmeldere og Arbeids- og velferdsetaten sammen bør vurdere og utvikle rammebetingelser for bedre dialog mellom sykmelder, arbeidstaker og arbeidsgiver. Utvalget framhevet flere eksempler på slike tiltak, slik som utvikling av elektronisk samhandling mellom alle aktørene og bedre dialogløsning i sykmeldingen.

Ose (Ose m.fl., 2013) har påpekt at fastlegene kan bidra til å identifisere hvem som har behov for oppfølging fra arbeidsgiver og/eller etaten, og angi dette på sykmeldingen. Blant fastleger er det ulike meninger om hva og hvordan de eventuelt kan bidra i slik hensende. Noen ønsker å kunne gi beskjed til etaten om hvem som har behov for bistand, men det er et viktig forbehold om at dette skal være valgfritt og ikke en obligatorisk vurdering for fastlegene. Denne oppgaven må også ses i sammenheng med den generelle utfordringen med arbeidsbyrden på fastlegeordning. I den grad fastleger skal ha en rolle i å gi tilbakemelding til etaten om bistandsbehovet er det viktig for fastlegene at de har et enkelt system for dette, og at de får en tilbakemelding om hva som skjer videre i saken fra etatens side.

Fastlegene har tradisjonelt hatt en klar rolle i sykefraværsoppfølgingen, men en mindre uttrykt rolle i oppfølging av AAP-mottakere. Gjennom et innsiktsarbeid i 2022-2023 har Arbeids- og velferdsdirektoratet kartlagt hvordan både fastlegen og Nav-veileder opplever usikkerhet om hverandres roller og muligheter for samarbeid ved overgangen fra sykepenge til arbeidsavklaringspenge og underveis i et AAP-løp. Fastlegene sier at de ofte faller i fra oppfølgingen av pasienten etter overgang til AAP, med tanke på å bidra til retur til arbeid. Fastlegens medisinske oppfølgingsansvar består, men kontakten med pasienten kan også bli mindre som følge av at det ikke lenger er behov for sykmelding. Det er i dag ingen omtale av fastlegen i regelverket som regulerer oppfølgingen av en AAP-mottaker, verken i arbeids- og velferdsforvaltningsloven eller i folketrygdloven. Dette gjør at også Nav-veileder kan oppleve usikkerhet om når og hvordan de skal samhandle med fastlegen i enkeltsaker etter utløp av sykepengeåret.

3.4.2 Sakkyndigrollen

Studier har vist at fastleger kan oppleve rollekonflikter mellom deres rolle som sakkyndig og behandler, blant annet i sykefraværsoppfølgingen (Aamland og Mæland 2016).

Aamland og Mæland (2016) oppsummerer tidligere studier og finner at det særlig er utfordringer knyttet til å ivareta pasienter med uspesifikke plager, bevare allianse og tillit i lege–pasientforholdet, samt krevende dialog med andre aktører. Videre skriver de at det mangler forskningsbasert kunnskap om vellykkede sykmeldingsforløp.

Forskere har funnet at fastlegene sjelden sier nei til pasientens ønske om sykmelding selv om deres faglige vurderinger tilsier at det ikke er riktig med sykmelding. Begrenset tid og risiko for å skape en konflikt med pasienten framheves som forklaringene. Fastlegene uttrykker at dette er en krevende posisjon for dem. Dersom det er tid i konsultasjonen, vil de forsøke å forhandle med pasienten om gradering og varighet på sykmelding. På den annen side framhever forskerne at finansieringsmodellen for fastlegene ikke gir insentiver til å ha lange konsultasjoner som ikke fører til sykmelding, da fastlegene får betalt for å skrive sykmelding, men ikke for å ha dialog som fører til at det ikke blir en sykmelding (Hoff et al. «The cost of saying no: general practitioners' gatekeeping role in sickness absence certification» i BMC Public Health (2024) 24:439).

Fastlegene skal kunne vurdere mulighetene for tilrettelegging på arbeidsplassen. Denne vurderingen er blant annet av betydning for om etaten anser aktivitetsplikten som oppfylt. Vurderingen krever kjennskap til arbeidsplassen. Dette har fastleger i begrenset grad, og de er avhengig av hva pasienten forteller.

God og tilgjengelig informasjon om sykmeldingsarbeid og sykefraværsoppfølging er viktig for at sykmelder skal kunne ivareta sin rolle i sykefraværsoppfølgingen. Til tross for omfattende opplæringsarbeid er det en utfordring at Arbeids- og velferdsetaten og fastlegene har ulik forståelse av hvilke opplysninger etaten trenger fra sykmelder for å ta stilling til vilkårene for sykepengene. Innsiktsarbeid som Arbeids- og velferdsdirektoratet har gjennomført de siste årene, blant annet i forbindelse med rapporten «Informasjonsutveksling mellom NAV og fastleger» (Arbeids- og velferdsdirektoratet 2021), arbeid med legeerklæring ved arbeidsuførhet og forprosjekt til nytt AAP-saksbehandlingssystem, har vist at etaten og sykmelder har ulike forståelse av begreper som funksjon, funksjonsevne, arbeidsevne og arbeidsuførhet. Dette kan føre til at sykmelder ikke gir de opplysningene etaten trenger, noe som særlig er en utfordring i forbindelse med vurdering av aktivitetskravet, hvor etaten i mange tilfeller må be om utfyllende opplysninger fordi sykmeldingen ikke gir tilstrekkelig informasjon. Se nærmere om aktivitetskravet under punkt 3.3.2.

I rapporten «Informasjonsutveksling mellom NAV og fastleger» (2021) er funksjonsevnebegrepet framhevet som særlig utfordrende. Funnene er ikke spesifikt knyttet til sykmeldingen, men gjelder generelt for de ytelser hvor legen må gi opplysning om funksjonsevne til etaten. Etaten opplever at funksjonsevnevurderingene generelt sett er for lite utfyllende. Fastlegene opplever det som utfordrende at deres vurdering blir en gjengivelse av pasientens egen beskrivelse. Det er også ulik oppfatning hos aktørene av hva en funksjonsevnevurdering skal inkludere. Denne uklarheten medfører mye

unødvendig dialog mellom etaten og fastlegene, fordi etaten blant annet ikke tydelig klarer å formidle hvilken informasjon og vurdering den har behov for. Tilbakemeldingen fra fastlegene er at den sykmeldtes egenvurdering i større grad kan innhentes direkte fra den sykmeldte. Uklarheten i forventninger medfører ofte behov for å spørre på nytt eller be om tilleggsopplysninger, noe som medfører unødvendig tidsbruk for både fastlegene og saksbehandler. Fastlegen kan ikke kreve refusjon for slike tilleggsopplysninger.

Arbeids- og velferdsdirektoratet og Helsedirektoratet har gjennomført et tjenstedesignprosjekt på sykmeldingen i 2024. Prosjektet har kartlagt utfordringer og ideer til en ny sykmelding gjennom intervjuer og workshops med fastleger og andre sykmeldere, arbeidsgivere, Arbeids- og velferdsetaten og sykmeldte. Fastlegene framhever manglede informasjonsdeling og dialog mellom aktørene som det største hindret for å bidra til å redusere sykefravær og hindre frafall. Det er særlig utfordringer i de kompliserte sykefraværssakene hvor det ville vært nyttig å ha mer informasjon om arbeidsoppgaver og tilretteleggingsmuligheter, og en enkel tilgang til dialog med arbeidsgiver og etaten. Se også omtale av oppdrag om forbedret informasjonsutveksling mellom Arbeids- og velferdsetaten og helsetjenesten i punkt 1.3.

3.4.3 Takstsystemet

Fastlegene honoreres dels fra egenandel betalt av pasient, takster fra staten for gjennomførte oppgaver og basistilskudd fra kommunen.

Sykmelder mottar i dag betaling for sitt arbeid med å dokumentere arbeidsuførhet og gi opplysninger til Arbeids- og velferdsetaten. Utfylling av sykmelding honoreres gjennom egne honorartakster for legeerklæringer mm. (L-takster). Det er fastsatt takster for ordinær sykmelding og utfyllende opplysninger. Sykmelder får også betalt for deltagelse i dialogmøte i regi av Arbeids- og velferdsetaten. Takstene er beskrevet i vedlegg 1 til folketryktdloven § 21-4. Kronebeløpet takstene representerer revideres årlig.

Takstene gir et økonomisk insitament for fastlegene og påvirker derigjennom handlingene deres. Kraft m.fl. skriver i en ny artikkel at takstsystemet kan påvirke fastlegenes portvokterrolle gjennom å gi insentiver for kortere konsultasjoner (Kraft m.fl. 2024). Som beskrevet ovenfor finner Hoff m.fl. at fastlegenes sykmeldingspraksis i stor grad påvirkes av pasientens ønsker, og at tilgjengelig tid og risiko for negativ påvirkning på pasientrelasjon påvirker hvorvidt fastlegen utfordrer pasientens ønske om sykmelding (Hoff m.fl. 2024).

Sykmelder får i dag ikke betalt for dialog med pasienten om arbeid eller for kontakt med arbeidsgiver. Betalingen styres i stor grad av hvilke opplysninger de sender til etaten (hvilket skjema de bruker), samt at de mottar betaling for konsultasjonstiden. Dette favoriserer korte konsultasjoner fremfor lengre dialoger med pasienten om arbeid, og eksempelvis dialog med arbeidsgiver. En konsultasjon med varighet på over 30 minutter, som inkluderer dialog med arbeidsgiver og hvor utfallet ikke blir en sykmelding, vil derfor være mindre lønnsomt enn en kort konsultasjon på 10 minutter uten dialog med arbeidsgiver og hvor utfallet er en sykmelding. En gradert sykmelding gir ikke mer betalt

enn en full sykmelding, selv om gradert sykmelding ofte innebærer mer arbeid i form av lengre dialoger om tilrettelegging mv.

Det er en utfordring at sykmelder får bedre betalt for å skrive en sykmelding, enn om de finner andre løsninger sammen med pasienten, slik som å gå i dialog med arbeidsgiver. Etaten erfarer at manglende takster for samhandling mellom etaten og fastlegen på system- og individnivå utgjør en barriere for å finne effektive modeller for samhandling. Dette er blant annet pekt på som en utfordring i etablering av modeller for samhandling mellom etaten og fastlegen i «tjenestesamhandlingsprosjektet» som ledes av etaten.

Eksempler på hensiktsmessige og etterlyste behov i dagens takstsystem er:

- Utvikling av ny sykmelding kan føre til endrede krav til dokumentasjon fra fastlege, moduler for dialog med arbeidsgiver mv.
- Mulighet til honorering for samarbeidsmøter mellom behandler og etaten utover dialogmøtene kan øke sykmelders insitament for slik deltakelse.
- Vurdere hvordan takstsystemet bedre kan understøtte arbeid med gradert sykmelding
- Vurdere takster for erklæringer og arbeid som ikke honoreres særskilt i dag, slik som konsultasjoner hvor lege har unngått bruk av sykmelding.
- Mer dynamisk takstsystem tilpasset ulike behov og spørsmålsstillinger i sykmelding
- Vurdere om takstsystemet kan motivere til deltagelse i kurs i sykmeldingsarbeid

3.4.4 Oppsummert utfordringer sykmelder

Det vært gjort en rekke grep for å forsterke legens oppfølgingsrolle i sykefraværsarbeidet gjennom regelverk, kurs og veiledningsmateriell. Forskning antyder at kvaliteten på legens sykefraværsarbeid er god, samtidig som også nyere forskning viser at fastlegens rolle som portvokter i sykelønnsordningen i mindre grad fungerer da det ofte er pasientens ønske om sykmelding som blir styrende. Fastlegene beskriver selv sykefraværsarbeid som krevende. Det framheves at det er vanskelig å få til samhandling og koordinert innsats mellom aktørene i sykefraværet. Systemene for utveksling av informasjon er i dag sykmeldingen, dialogmeldinger og oppfølgingsplanen. Disse oppfattes som utilstrekkelige for å oppnå en målrettet dialog og innsats rundt sykmeldte som har behov for bistand utover medisinsk behandling. Sykmeldere ønsker å bidra til at etaten prioriterer oppfølging og dialog om de sykmeldte med størst behov, men de opplever at dagens dialogløsninger ikke fungerer for dette formålet.

Som sakkyndige ovenfor Arbeids- og velferdsetaten er det utfordringer for legene i informasjonsutvekslingen, herunder å forstå hvilke opplysninger etaten trenger og at etaten forstår hvilke opplysninger legen kan bidra med. For legen kan det også være en utfordring å skulle være medisinsk sakkyndig til etaten samtidig som de bevarer relasjonen til pasienten, når sykefraværet er sammensatt av en rekke årsaker.

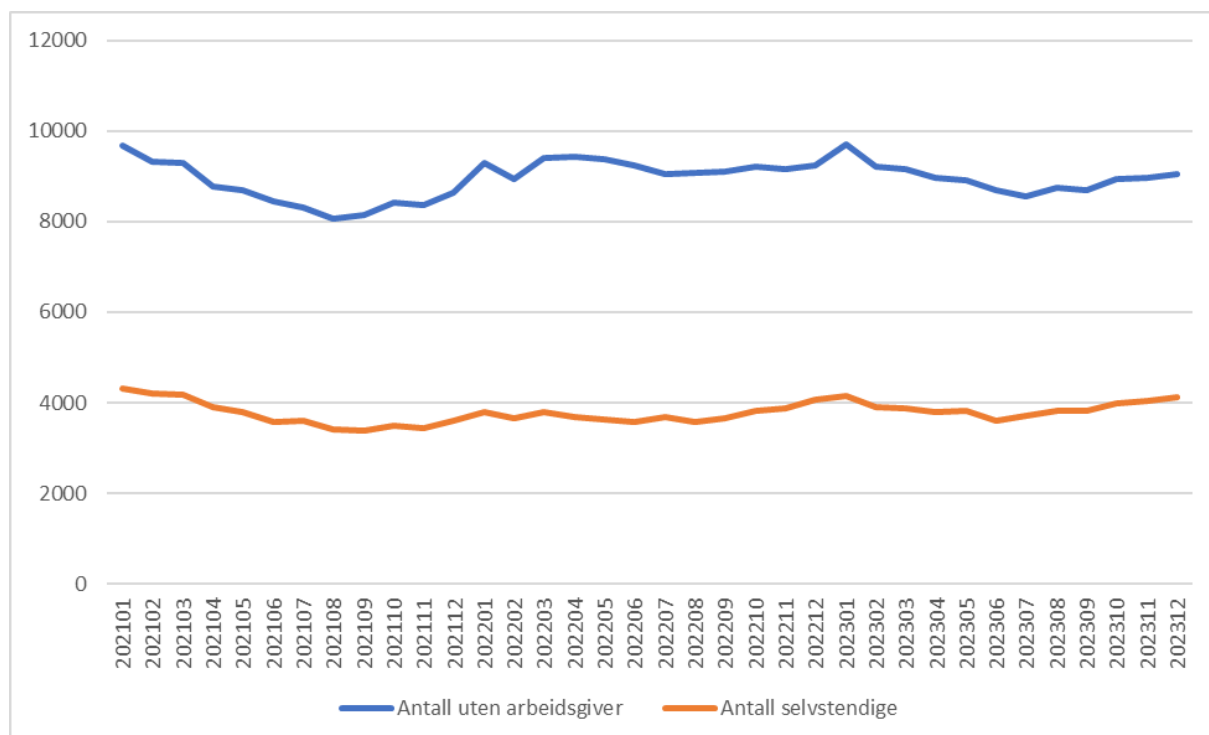
Takstsystemet gir ikke insentiver til oppfølging med mål om å unngå sykmelding, eller benytte gradert sykmelding. Det er heller ikke insentiver for å ha dialog med arbeidsgiver.

3.5 Andre tema

3.5.1 Oppfølging av sykmeldte uten arbeidsgiver

Det er hver måned litt under 13 000 sykmeldte uten arbeidsgiver. Sykmeldte uten arbeidsgiver kan deles i to hovedgrupper: Selvstendig næringsdrivende, som hovedsakelig har som mål å komme tilbake i eget arbeid, og sykmeldte arbeidssøkere som har behov for nytt arbeid.

Figur 5: Sykmeldte uten arbeidsgiver (arbeidssøkere) og selvstendig næringsdrivende per måned. Antall.



Kilde: Arbeids- og velferdsetaten

Arbeids- og velferdsetaten har ansvar for å følge opp sykmeldte uten arbeidsgiver, og skal så tidlig som mulig vurdere om arbeidsrettede tiltak skal prøves jf. folketrygdloven § 8-7 a. Sykmeldte uten arbeidsgiver får arbeidsrettet oppfølging. Det betyr at etaten skal kartlegge den sykmeldtes situasjon, fatte et vedtak etter arbeids- og velferdsforvaltningsloven § 14 a og følge opp den sykmeldte med en aktivitetsplan innen 12 uker. I en del tilfeller vil det for eksempel være behov for arbeidsmarkedstiltak for å bistå den sykmeldte med å skaffe nytt arbeid.

Det er en utfordring at etaten får lite informasjon fra sykmeldte uten arbeidsforhold om deres situasjon og behov. For gruppen selvstendig næringsdrivende er det viktig for etaten å forstå virksomheten og hvilke tilretteleggingsmuligheter som finnes. Siden den sykmeldte både er sykmeldt og sin egen arbeidsgiver foreligger det ingen oppfølgingsplan for denne gruppen. Dette gjør at etaten må bruke mye tid på å kartlegge og innhente informasjon manuelt for å vurdere tilretteleggingsmuligheter og tiltak.

Tett og god oppfølging av sykmeldte uten arbeidsgiver forutsetter at Nav-veiledere har god kompetanse både på sykefraværsoppfølging, oppfølgingsmetodikk med samtidighet i behandling og arbeidsrettet aktivitet, samt markedsarbeid med tanke på krav, forventninger og muligheter i arbeidsmarkedet regionalt og nasjonalt. Det krever dessuten at veilederne har god porteføljeoversikt og individuelt tilpassede aktivitetsplaner med den enkelte sykmeldte. Fordi sykmeldte i denne gruppen ikke vurderes for dialogmøte 2, er det risiko for langvarig sykmelding før eventuelle oppfølgingsbehov kartlegges og fanges opp, med mindre den sykmeldte selv eller sykmelder tar kontakt med Arbeids- og velferdsetaten. Neste oppfølgingspunkt for veilederne dukker først opp ved 39 ukers tidspunktet.

3.5.2 Arbeidsrettede tiltak og andre virkemidler i sykefraværsoppfølgingen

Arbeids- og velferdsetaten har en rekke tiltak og virkemidler som skal hjelpe sykmeldte, arbeidsledige og personer med nedsatt arbeidsevne ut i og tilbake til arbeid.

Friskmelding til arbeidsformidling

Denne ordningen er regulert i ftrl. § 8-5. Sysselsettingsutvalget har foreslått økt bruk av ordningen i oppfølgingen av sykmeldte arbeidstakere. Som et tiltak for å oppnå økt bruk mener de blant annet at når det blir tilstrekkelig sannsynliggjort at den sykmeldte ikke vil kunne vende tilbake til sin gamle arbeidsgiver, bør det gis mulighet til å søke permisjon fra en jobb for å friskmeldes til arbeidsformidling (NOU 2021:2 pkt. 9.2.1). Oxford Research (2023b) evaluerte Friskmelding til arbeidsformidling på oppdrag fra Arbeids- og Velferdsdirektoratet der formålet var å få mer kunnskap om hvordan bruken kunne økes.

I rapporten vises det til at et flertall av intervjudeltakerne omtaler ordningen som nyttig, og at den er et godt virkemiddel for å hjelpe sykmeldte som er yrkesuføre, men har arbeidsevne til å utføre annet arbeid, over i jobbmobilitet. Kartleggingen viser at ordningen brukes lite, og at det har vært en nedgang i bruken i perioden 2018 til 2022, fra 3 750 vedtak i 2018 til 2 650 i 2022. I rapporten vises det til flere mulige hypoteser for hva årsaken til nedgangen i bruken skyldes. Det er store forskjeller i praksis både innad i og mellom Nav-kontor. Ifølge rapporten skyldes forskjellene blant annet ulikheter knyttet til praktisering av kravet til generell arbeidsuførhet i folketrygdloven § 8-4, forskjeller i identifisering og rekruttering av deltakere, bruken av ordningen ved konflikter på arbeidsplassen og hvilken oppfølging deltakerne får av etaten ved deltakelse. Det vises i rapporten til at dersom man ønsker å øke bruken av ordningen må man enten gjøre ordningen mer attraktiv slik at flere ønsker å delta i ordningen, eller stramme inn praktiseringen av kravet til generell arbeidsuførhet. Det fremmes flere forslag til tiltak overfor etaten, sykmelder og arbeidsgiver som kan bidra til økt bruk av ordningen. Det fremmes også forslag til hvordan regelverket kan og bør legges opp for å øke bruken av ordningen.

Forsøk med kompetansetiltak og ekspertbistand

Forsøk med kompetansetiltak og tilskudd til ekspertbistand ble innført som et virkemiddel i IA-avtalen 2019-2024.

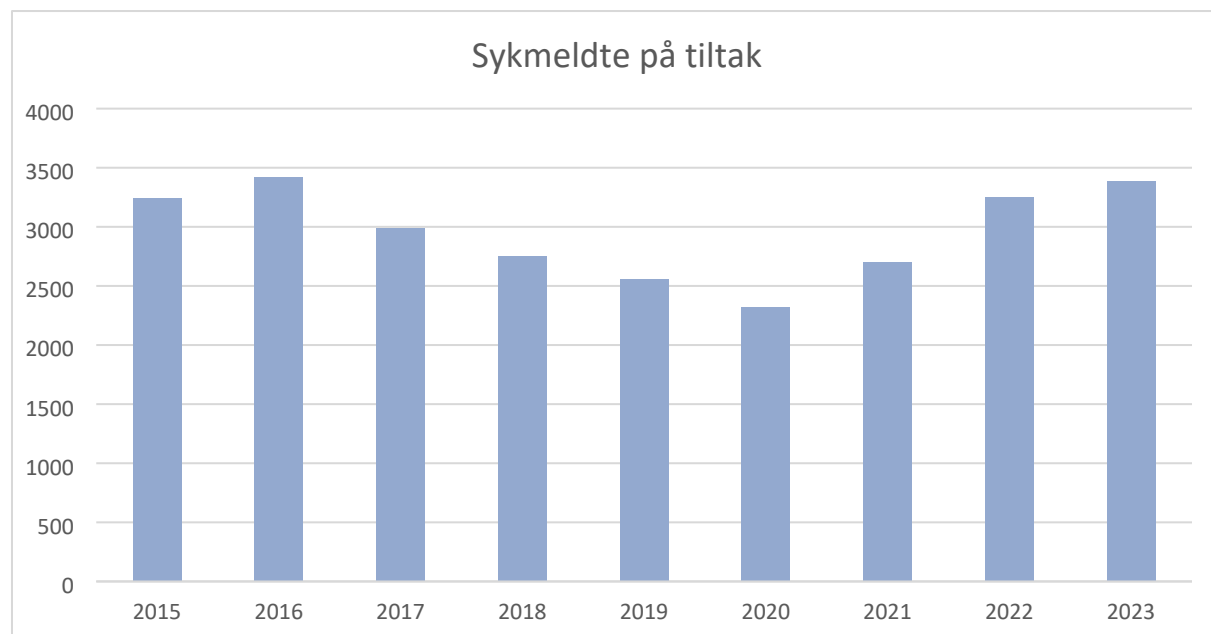
Forsøket med kompetansetiltak for sykmeldte skulle øke bruken av kompetansetiltak for langtidssykmeldte eller personer med gjentakende sykefravær. Forsøket innebærer at fem fylker har fått ekstra midler til å kartlegge sykmeldte som kan ha behov for kompetansetiltak og tilby dem opplæringstiltak (ordinære arbeidsmarkedstiltak, se nedenfor). Ifølge evalueringen har kartleggingen vært ressurskrevende, og ført til at relativt få personer har fått kompetansetiltak (totalt 642 personer). Forsøket oppleves likevel som et positivt tilskudd, blant annet fordi kartleggingssamtalen bidrar til at den sykmeldte tenker nytt og ser etter andre løsninger i sin situasjon. Evaluator anbefaler ikke at forsøket videreføres (Oslo Economics 2024a).

Tilskudd til ekspertbistand er en ordning som er rettet mot lange og/eller hyppig gjentakende sykefravær og hvor fraværet ikke blir løst gjennom arbeidsgiverens vanlige oppfølging under sykefraværet, eller ved å bruke andre offentlige tiltak og støtteordninger. Tilskuddet gis til arbeidsgiver slik at de kan betale for bistand fra en nøytral, ekstern person – en ekspert – med kompetanse på sykefravær og arbeidsmiljø. Ekspertens oppgave er å kartlegge og vurdere årsakene til at sykefraværet har oppstått, samt å bidra til problemløsning. Evalueringen viser at bruken av tilskuddsordningen har økt betydelig siden 2019, men det er geografiske variasjoner. Det er lav kjennskap til ordningen blant arbeidsgivere. De fleste som bruker ordningen, er fornøyd (Oxford Research 2024/6).

Arbeidsmarkedstiltak

Det er i gjennomsnitt omtrent 3 000 sykmeldte som er i tiltak hver måned.

Figur 6: Sykmeldte som har mottatt arbeidsmarkedstiltak. Årsgjennomsnitt per måned.



Kilde: Arbeids- og velferdsdirektoratet

De fleste får kortvarige tiltak, og 2 av 3 starter i siste halvdel av sykefraværsløpet. Avklaring, arbeidsrettet rehabilitering og oppfølging er de vanligste arbeidsmarkedstiltakene for sykmeldte og utgjør samlet ca. 65 pst. av all tiltaksbruk blant de sykmeldte.

- **Avklaring:** tiltak for de som er usikre på om de kan stå i jobb. Sykmeldte kan få hjelp til å kartlegge eller prøve ut arbeidsevnen.
- **Arbeidsrettet rehabilitering:** tiltak for de med helseplager eller sosiale problemer. Typiske aktiviteter er veiledningssamtaler eller individuelt tilpassede aktiviteter.
- **Oppfølging:** tiltak for de som trenger støtte for å skaffe eller beholde jobb. For de med arbeidsforhold vil oppfølgingen foregå i tilknytning til arbeidsplassen.

Andre mindre brukte tiltak for sykmeldte er arbeidsmarkedsopplæring (amo-kurs) og individuell jobbstøtte (IPS).

Tiltaksintensiteten har vært stabil over flere år til tross for styringssignaler via mål- og disponeringsbrev om at sykmeldte som har behov for tiltak, så tidlig som mulig skal få tilbud om det. Arbeids- og velferdsdirektoratet har utarbeidet interne arbeidsprosessbeskrivelser som verktøy for å støtte veiledere i arbeidet med vurdering av behov for tiltak for sykmeldte.

Fylkene rapporterer at tiltakene arbeids- og velferdsetaten tilbyr er treffsikre og riktige for de sykmeldte som vurderes å ha behov. Arbeids- og velferdsdirektoratet erfarer at en lav tiltaksbruk blant de sykmeldte henger sammen med øvrige utfordringer i sykefraværsoppfølgingen, som manglende tid til å jobbe tett med sykmeldte over tid for å skape relasjon og kartlegge behov. Det er også utfordrende at etaten ikke har god nok informasjon om den sykmeldtes situasjon, og situasjonen på arbeidsplassen.

Regjeringen la 6. september 2024 fram Meld. St. 33 (2024-2025) En forsterket arbeidslinje – flere i jobb og færre på trygd. I meldingen presenterer regjeringen viktige grep som skal inkludere enda flere i arbeidslivet, herunder vurderer behovet for å øke bruken av arbeidsmarkedstiltak for sykmeldte.

3.5.3 Oppfølging av gradert sykmeldte

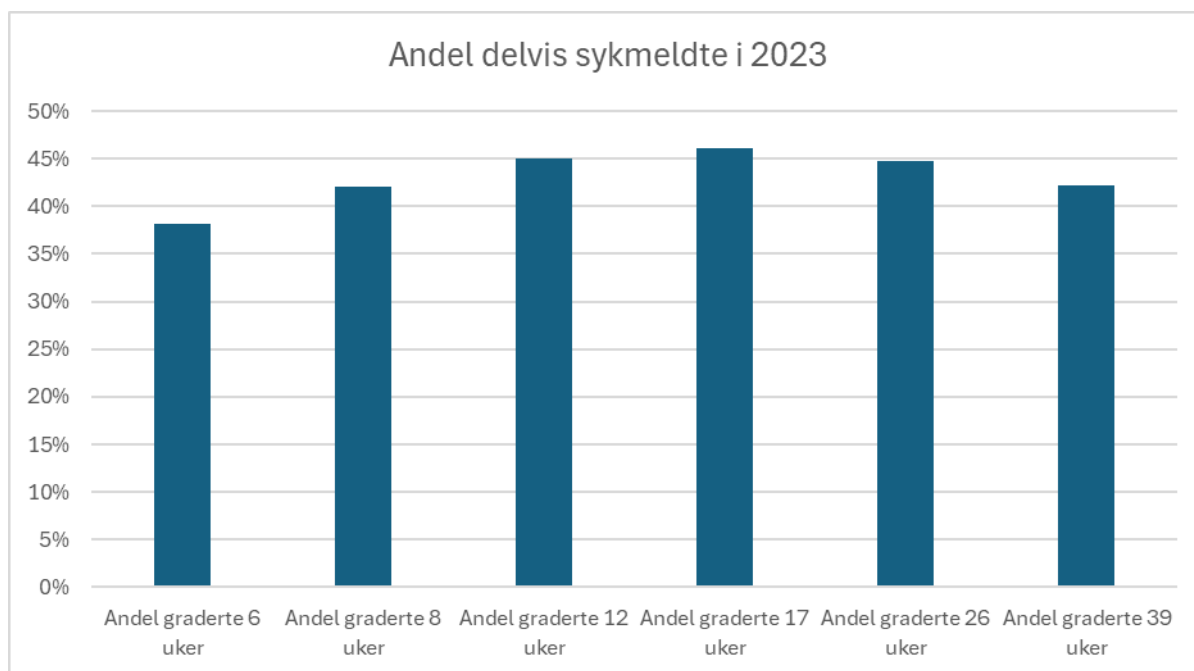
Gradert sykmelding er et virkemiddel for å redusere sykefraværet og hindre frafall fra arbeidslivet. I 2004 ble det gjennomført en reform i folketrygdloven, som innebærer at sykmeldere, som utgangspunkt, først skal vurdere muligheten for gradert sykmelding ved behov for sykmelding. Innføringen av aktivitetskravet forsterket gradert sykmelding som hovedregelen ved sykefravær.

Det er generell konsensus om at gradert sykmelding er et viktig verktøy for å redusere sykefravær. Bruk av gradert sykmelding er tydelig vektlagt og regulert, både i lov- og regelverk, og styringssignaler gjennom mål- og disponeringsbrev, samt ved retningslinjer og veiledning for sykmeldingspraksis til helsepersonell. Det er fokus på gradert sykmelding i opplæring og veiledning hos aktørene i sykefraværsløpet, og i oppfølgingsløpet og samarbeidet med Arbeids- og velferdsetaten.

En stor andel av de sykmeldte er delvis sykmeldt, se figur 6. Andel graderte sykmeldte øker utover i sykefraværet og når en topp ved uke 26. Deretter faller andelen graderte noe. Dette henger sammen med sammensetningen av de sykmeldte i sluttfasen av

sykefraværperioden på et år, hvor mange av de som har vært delvis sykmeldte er tilbake i arbeid.

Figur 6: Andel delvis sykmeldte av alle sykmeldte i 2023 fordelt på varighet.



Kilde: Arbeids- og velferdsdirektoratet

Ved gradert sykmelding beholder den ansatte kontakten med arbeidsplassen, og sannsynlighet for frafall fra arbeidslivet reduseres. Aktørene som er involvert i sykefraværarbeidet har tro på at gradert sykmelding er et godt tiltak, særlig med tanke på de positive effektene det gir gjennom jevnlig kontakt med arbeidsplassen (Ose m.fl., 2013). Gradering er den vanligste formen for tilrettelegging i sykefraværsoppfølgingen.

Forskning på oppfølging av gradert sykmeldte

Det er gjort mye forskning på gradert sykefravær, og en kunnskapsoppsummering av folkehelseinstituttet (2018) viser at gradert sykmelding er forbundet med økt arbeidsdeltakelse og lavere sannsynlighet for å motta både uførepensjon og sosiale stønader sammenlignet med de som var helt sykmeldt. Kann, Lima og Kristoffersen (2014) finner det samme i sin evaluering av Hedmarksmodellen. Strengere praktisering av aktivitetskravet førte til lavere sykefravær gjennom økning i andelen gradert sykmeldte, og færre med overgang til AAP. Resultatene viser med andre ord flere positive effekter av gradert sykefravær, som at arbeidstakere kommer raskere og oftere tilbake til jobb, mindre fravær å måtte håndtere for arbeidsgivere og besparelser for det offentlige, både på kort sikt (sykepenger) og på lang sikt (mindre permanent utenforskap).

Selv om fordelene med gradert sykmelding er store, har flere forskere også sett tegn til uheldige effekter av gradering. Gradering kan i noen tilfeller føre til at sykefraværet varer lenger enn nødvendig og fungere som en sovepute som forsinker full tilbakeføring til arbeid (Nossen, 2014; Ose m.fl., 2013). Det kan tenkes at det foreligger en underliggende forventning hos alle aktører om at prosessen med tilbakeføring til fullt arbeid går av seg

selv ved gradert sykmelding. Det kan imidlertid være nødvendig med tett oppfølging også ved gradert sykmelding for å sikre at arbeidsintensitet og tilretteleggingstiltakene tilpasses helsesituasjonen. I en studie fra 2015 finner forskerne at Arbeids- og velferdsetaten kommer for sent inn i oppfølgingsløpet for gradert sykmeldte, har færre aktuelle tiltak og lite rom for å starte dialog om selve arbeidsforholdet (Grødum og Orupabo, 2015).

Dette understøttes av erfaringer fra Nav-veiledere. I mange saker vil det være naturlig for Nav-veiledere å prioritere tett oppfølging av fullt sykmeldte framfor de som er delvis i arbeid. Med begrensende ressurser og begrenset informasjon må veilederne gjøre prioriteringer ut fra hvem som vurderes til å ha størst behov for bistand fra etaten. Da kan det være rimelig for veiledere å nedprioritere gradert sykmeldte, fordi de antar at de ivaretas på arbeidsplassen, og at det eksisterer en plan for friskmelding der. En del tiltak som Nav-veiledere kan bruke overfor sykmeldte, er dessuten lite aktuelle for personer som er gradert sykmeldt. F.eks. krever oppfølging, veiledning og kartlegging oppmøte og tid av den sykmeldte. Dette er en merbelastning som ikke nødvendigvis fungerer sammen med en gradert sykmelding, og derfor blir lite realistisk å gjennomføre.

Ekspertgruppen i Sysselsettingsutvalgets fase 1 foreslår i NOU 2019:7 at Arbeids- og velferdsetaten bør utarbeide rutiner for å følge med på om det skjer tilfredsstillende økning i arbeidstid eller arbeidsintensitet for gradert sykmeldte utover i sykmeldingsforløpet, slik at gradering i seg selv ikke fritar for videre arbeidsrettet innsats.

3.5.4 Digitaliseringens betydning for sykefraværsoppfølging

Om digitaliseringsarbeidet

Arbeids- og velferdsdirektoratet har siden 2016 utviklet digitale tjenester for å forenkle og forbedre sykefraværsoppfølgingen for den sykmeldte, arbeidsgiver, sykmelder og Arbeids- og velferdsetaten. Det pågår et kontinuerlig utviklingsarbeid for å forbedre eksisterende tjenester og utvikle nye i tråd med fastsatte mål i Arbeids- og velferdsdirektoratet.

De sentrale tjenestene som er utviklet er:

- *Digital sykmelding.* Den sykmeldte kan motta sykmeldingen digitalt på «Ditt sykefravær» på nav.no, og sende den til arbeidsgiveren.
- *Tilpasset informasjon* til arbeidsgiver og arbeidstaker på innlogget nettside på nav.no. Tjenesten gir en oversikt over sykefraværet og viktige hendelser, som innkalling til dialogmøte 2.
- *Digital oppfølgingsplan.* Arbeidstakeren og arbeidsgiveren kan samarbeide om en digital oppfølgingsplan på nav.no fra hver sin innloggede side. Planen kan deles med sykmelder.
- *Møtebehovstjeneste.* Arbeidsgiver og arbeidstaker kan når som helst gjennom et sykefravær be om et dialogmøte med etaten. Ved uke 16 får de også spørsmål om de har behov for dialogmøte 2.
- *Dialogmøte 2.* Møteplanlegger, innkalling og referat i forbindelse med dialogmøte 2 gjøres digitalt. Arbeidstaker og arbeidsgiver kan respondere på møteforespørsel og

innkalling. Det er også mulig å avholde selve møtet digitalt, noe som ofte er enklere og mer effektivt for alle aktørene, ikke minst sykmelder.

- *Oppfølging i sen fase.* Arbeidstaker får informasjon om videre oppfølging og rettigheter ved langtidssykefravær (39 uker) og kan be om mer oppfølging fra etaten.
- *Nytt saksbehandlingssystem for Nav-veileder.* Det nye saksbehandlingssystemet (Modia) skal samle informasjon og tjenester som veileder trenger for å gjennomføre sykefraværsoppfølgingen. Herunder vurdere aktivitetskrav og dialogmøte 2.

Betydning for sykefraværsoppfølgingen

Tjenestene som hittil er utviklet har i stor grad handlet om å forenkle og forbedre manuelle prosesser, som å gå fra papirbrev til digitale henvendelser. Det er også utviklet plattformer for arbeidstaker, arbeidsgiver og Nav-veileder. Gjennom oppfølgingsplanen, sykmeldingen og møtebehovstjenesten kan de ulike aktørene be om bistand fra etaten. Det er foreløpig ikke utviklet mer avanserte løsninger for digital samhandling mellom etaten, sykmelder, arbeidstaker og arbeidsgiver. Sysselsettingsutvalget har foreslått at det bør utvikles en slik løsning. Flere av arbeidslivets parter støtter dette forslaget.

Samlet gir de digitale tjenestene et grunnlag for å utvikle nye tjenester som kan være mer tilpasset enn hva som var mulig tidligere. Det er for eksempel mulig å gi mer tilpasset informasjon til aktørene avhengig av deres situasjon, eller tilpasse hvem som blir kandidat for oppfølging fra etaten basert på forhåndsdefinerte kriterier. Det kan også utvikles bedre digital kommunikasjon mellom aktørene i sykefraværsoppfølgingen. Det er gitt oppdrag til Arbeids- og velferdsdirektoratet og Helsedirektoratet om å samarbeide om en forbedret informasjonsutveksling mellom Arbeids- og velferdsetaten og helsetjenesten, se nærmere om dette oppdraget på rapportens punkt 1.3.

Arbeids- og velferdsdirektoratet må ha et rettslig behandlingsgrunnlag for å utvikle nye tjenester som innebærer behandling av personopplysninger. Det er derfor nødvendig å se utvikling av oppfølgingsmodell, regelverk og digitale tjenester i sammenheng. Videre må tjenestene i seg selv være i tråd med personvernregelverket, noe som stiller store krav til utviklingen av løsningene. Det er særlig viktig å merke seg at digital kommunikasjon mellom flere aktører om et sykefravær, som inneholder sensitive personopplysninger, må vurderes nøye for å ivareta den sykmeldtes personvern.

3.5.5 Forvaltningsutøvelsen i sykefraværsoppfølgingen

For Nav-veileder består sykefraværsoppfølging av to roller som kan komme i konflikt med hverandre. For det første rollen som oppfølger, hvor veileder skal motivere og veilede arbeidstaker tilbake til arbeidet eller bidra til å skaffe nytt arbeid. For det andre rollen som forvalter av folketrygdlovens regelverk, som setter rammene for hvem som kan motta sykepenger fra folketrygden. De sentrale bestemmelsene er folketrygdloven §§ 8-4 og 8-8. Bestemmelsene om medvirkningsplikt og aktivitetskrav i § 8-8 er tett knyttet til rollen som oppfølger. Oppfølging mot arbeid forutsetter at arbeidstaker selv medvirker og er i aktivitet når det er mulig. Hvis arbeidstaker bryter med pliktene hindrer det oppfølgingen, og Nav-veilederen må vurdere om det får konsekvens for

sykepengerrettighetene. Dette er ikke ulikt oppfølging av andre mottakere av trygdeytelser som dagpenger eller arbeidsavklaringspenger.

Arbeids- og velferdsdirektoratet har utviklet opplæringsmateriell og rutiner som sammen med rundskriv skal gi veilederne på Nav-kontoret støtte i forvaltningsutøvelsen.

Rollekonflikt og dilemma i håndtering av det medisinske inngangsvilkåret

Det kan ofte oppstå en konflikt mellom rollen som oppfølger og rollen som forvalter ved vurderingen av vilkårene i folketrygdloven § 8-4. Som STAMI skriver i sin oversikt over legemeldt fravær, er sykefravær «et sammensatt fenomen og påvirkes av sosiale, økonomiske og individuelle forhold samt arbeidsmiljøforhold» (STAMI 2023). Slike sammensatte faktorer som påvirker sykefraværet vil typisk bli en del av tema i oppfølgingen fra Arbeids- og velferdsetaten. Ofte kan det være nødvendig at etaten bistår med å håndtere disse faktorene over lengre tid for å bidra til at arbeidstaker kan komme tilbake i arbeid. Samtidig får altså veilederen informasjon om mange forhold som påvirker sykefraværet som ikke er sykdom eller skade. Folketrygdloven § 8-4 sier at sykepengerrettigheten forutsetter en arbeidsuførhet som skyldes sykdom eller skade. Andre forhold, som sosiale eller økonomiske årsaker, skal ikke tillegges vekt. Dette er i kontrast til eksempelvis folketrygdloven § 11-5 som sier hvem som kan ha rett til arbeidsavklaringspenger. Her er det tilstrekkelig at sykdom, skade eller lyte er den vesentligste årsaken til nedsatt arbeidsevne.

For veiledere kan det oppstå et dilemma om de skal følge rollen som oppfølger eller rollen som forvalter når det kommer fram opplysninger om at et sykefravær kanskje ikke primært skyldes sykdom eller skade. Konsekvensen av å forfølge en forvaltningsrolle kan være at relasjonen og tilliten til arbeidstaker svekkes, og for arbeidstaker kan konsekvensen være at retten til sykepenger opphører. For ikke å miste rett til sykepenger og oppfølging, kan det bli viktig for den sykmeldte å framheve det medisinske i en situasjon som kanskje i utgangspunktet ikke primært kjennetegnes av medisinske problemer.

Manglende systematikk i vurdering av det medisinske inngangsvilkåret

Fra 1993 til 2004 fattet de daværende trygdekontorene vedtak om arbeidsuførhet etter 12 ukers sykefravær. Vedtaket innebar å vurdere om den sykmeldte fortsatt var arbeidsufør, jf. folketrygdloven § 8-4. I juli 2004 ble loven endret slik at slike vedtak bare skulle fattes for sykmeldte uten arbeidsgiver. Bakgrunnen var blant annet mengdeproblematikk, manglende individuell oppfølging og at det som følge av IA-avtalen skulle være mer oppfølging på arbeidsplassen (Ot.prp. nr. 48 (2003-2004)). I juli 2011 ble kravet om 12-ukers-vedtak for sykmeldte uten arbeidsgiver opphevet, da de isteden skal få et vedtak om sitt oppfølgingsbehov etter arbeids- og velferdsforvaltningsloven § 14 a (Prop. 89 L (2010-2011)).

Etter disse endringene har det ikke vært systematikk i når og hvordan Arbeids- og velferdsetaten vurderer vilkårene i folketrygdloven § 8-4. Sykmeldingene har som en del av digitaliseringen gått fra å bli vurdert manuelt av en veileder til å bli behandlet elektronisk. Søknad om sykepenger er nå også automatisert slik at etaten utbetaler

sykepenger automatisk i en stor andel av sykepengetilfellene. 7 av 10 søknader fra arbeidstakere ble automatisk saksbehandlet i 3 tertial 2023. Arbeids- og velferdsdirektoratet har i rundskrivet gitt instruks om hvordan bestemmelsen skal forstås og framhevet tilfeller hvor det er særlig relevant å vurdere vilkåret. Det har ikke vært utviklet systemverktøy for denne vurderingen, men det foreligger brevmaler og rutiner utarbeidet av Arbeids- og velferdsdirektoratet som etaten skal benytte.

3.5.6 Om personvern

Arbeidsgruppen vil understreke at personvernregelverket påvirker etatens handlingsrom for å utvikle løsninger for å identifisere sykmeldte med oppfølgingsbehov. En systemløsning som skal vurdere oppfølgingsbehovet til en enkelt sykmeldt basert på visse kjennetegn, vil kunne innebære profilering. For at en behandling skal defineres som profilering, må den skje gjennom kombinasjon av manuelle og automatiske steg eller helautomatiserte virkemidler, og ha som formål å predikere egenskaper ved personen og personens behov. Spørsmålet om profilering er lovlig i det enkelte tilfelle vil være avhengig av hvor tydelig det underliggende regelverket er. Derfor må det vurderes både hvor inngripende selve behandlingen er og om vi har handlingsrom i aktuell lovhjemmel. Avhengig av om profileringen skjer ved hel- eller delautomatisk behandling må det gjennomføres forskjellige vurderinger og analyser for å avgjøre om profileringen er lovlig. Arbeidsgruppen har ikke gått nærmere inn på disse problemstillingene. I videre arbeid vil det være viktig å så tidlig som mulig vurdere om det er behov for regelverksutvikling for å realisere de målene som ligger i dette punktet.

3.6 Oppsummering og samlet vurdering av utfordringsbildet

Som det framgår av kap. 2 i rapporten fastsetter regelverket for oppfølging av sykmeldte stopp-punkter som i utgangspunktet pålegger aktørene i sykefraværsoppfølgingen oppfølging på konkrete tidspunkter i sykefraværsløpet, med mindre det er gitt uttrykkelig adgang til å fravike det. Alle aktørene i sykefraværsarbeidet er pålagt forpliktelser knyttet til oppfølgingen, men det er arbeidsgiver som etter arbeidsmiljøloven har ansvaret for å utarbeide oppfølgingsplan i samarbeid med arbeidstaker senest etter fire ukers helt eller delvis sykefravær og avholde dialogmøte 1 innen syv uker. Arbeids- og velferdsetaten har ansvaret for å vurdere hvorvidt den sykmeldte har overholdt aktivitetsplikten eller om det kan gis unntak etter åtte ukers sykefravær, samt for å avholde dialogmøte 2 senest etter 26 uker, med mindre et slikt møte antas å være åpenbart unødvendig.

En fordel med et slikt system er at det kan bidra til forutsigbarhet, fremme dialog om sykefravær og skape en innarbeidet forventning om at aktørene gjør bestemte ting på fastsatte tidspunkt. Det kan være viktig for en god oppfølgingskultur i virksomhetene at de ulike aktørene vet at og når de skal ha dialog. Dette forutsetter imidlertid at aktørene har kunnskap om innholdet i regelverket. Ut fra tilgjengelig kunnskapsgrunnlag og Arbeids- og velferdsetatens erfaringer er det store variasjoner med hensyn til i hvilken grad arbeidsgivere og de sykmeldte har kjennskap til dette regelverket.

Som det går fram av pkt. 3.1 til 3.5, er det en rekke utfordringer knyttet til både regelverket og praktiseringen av det, som det er redegjort for knyttet til det enkelte oppfølgingspunkt. Overordnet er det enkelte utfordringer som peker seg ut.

Etaten står i spagat mellom masseforvaltning og tilpasset oppfølging

Arbeids- og velferdsetaten skal drive masseforvaltning av et veldig stort antall sykmeldingssaker, samtidig som den skal sørge for tilpasset oppfølging av de med behov for bistand. Regelverket og stopp-punkt-modellen pålegger Arbeids- og velferdsetaten å utføre enkelte aktiviteter overfor alle sykmeldte, uavhengig av deres situasjon og behov. Det brukes mye ressurser på masseforvaltning og vurderinger av alle sykmeldte knyttet til de lovfestede stopp-punktene. Samtidig skal etaten ha nok ressurser til å kunne kartlegge hvilke sykmeldte som har behov for oppfølging fra etaten og tilpasse oppfølgingen av den enkelte ut fra dette.

Etaten mener at den bruker for mye ressurser på personer som uansett kommer tilbake i arbeid uten oppfølging, og ønsker i større grad å målrette etatens ressurser mot de sykmeldte (og arbeidsgivere) som har mest behov for det.

Etaten treffer ikke de med behov for individuell oppfølging tidlig nok i sykefraværsløpet

Arbeids- og velferdsetatens erfarer at den behovsbaserte oppfølgingen ofte ikke settes inn før den sykmeldte har gått over på arbeidsavklaringspenger. I tilfeller der det er behov for oppfølging fra Arbeids- og velferdsetaten, er det ønskelig at dette identifiseres så tidlig som mulig, og at bistanden settes inn tilpasset den enkeltes behov.

Sykefraværsoppfølgingen, med obligatoriske stopp-punkt for alle, tar i liten grad hensyn til at det er veldig mange sykmeldte i løpet av et år og at de fleste av disse ikke har behov for oppfølging fra etaten. En konsekvens av dette er at etaten ikke har en treffsikker metode for prioritering. Etaten har ikke utviklet systematikk for å innhente informasjon om hvem som trenger oppfølging. Dagens modell bygger på et premiss om at arbeidsgiver og sykmelder skal gi etaten informasjon om det er behov for individuell oppfølging. Slik informasjon kunne i mange tilfeller kommet direkte fra den sykmeldte. For eksempel har spørsmål om arbeidstakers jobbforventning, altså hvor lenge en forventer å være borte fra arbeid, vist seg som en treffsikker prediktor for lengden på sykefraværet (Øyeflaten, Sveinsdottir, Skagseth og Fyhn, 2024 og Løvik mfl. 2014), men det finnes ingen systematikk for dette i dag.

Vi har lite kunnskap om sykefraværsarbeidet på arbeidsplassen

Det er gjort lite systematisk forskning som fokuserer kun på oppfølgingsplanen. Vi vet bl.a. ikke i hvilken grad virksomhetene utarbeider oppfølgingsplanen i tråd med gjeldende rett. Basert på foreliggende kunnskap kan vi ikke si noe sikkert om hvordan planen fungerer i dag. Det er imidlertid en utfordring at innholdet i planene ikke alltid tilfredsstiller Arbeids- og velferdsetatens og sykmelders behov. Formålet med oppfølgingsplanen, de lovfestede kravene til innhold og formidling til etaten og den faktiske utformingen av planen ser ikke ut til å samsvare godt nok. Det framgår heller ikke tydelig av lovteksten at oppfølgingsplanen skal være dynamisk. Arbeidsevnen kan ofte

endre seg gjennom et sykdomsforløp. Hvis planen ikke oppdateres på bakgrunn av utvikling i arbeidsevne og utprøvde tiltak vil den ha mindre nytteverdi for etaten og sykmelder, fordi man ikke kan stole på at det som står i planen er korrekt. Det er også indikasjoner på at arbeidstaker og arbeidsgiver ikke ser merverdien en oppfølgingsplan kan gi i sykefraværsoppfølgingen på arbeidsplassen.

Det er lite forskning på nytten og effekten av dialogmøte 1. Det er meningen at de ulike elementene i sykefraværsoppfølgingen skal komme i en logisk sammenheng, men opplysninger tyder på at dialogmøte 1 i flere tilfeller oppleves som unødvendig, og at lovens frist for avholdelse av møtet er for nært fristen for utarbeidelse av oppfølgingsplan.

Uklarhet i roller og ansvar mellom arbeidsgiver og Arbeids- og velferdsetaten

I de tilfeller Arbeids- og velferdsetaten bistår med tiltak på arbeidsplassen eller arbeidsrettede tiltak og virkemidler i en tidlig fase av sykefraværet er det særlig viktig å ha dialog om forventninger til de ulike aktørenes oppfølging, slik at dette er klart både for den sykmeldte, arbeidsgiver og etaten. Det er en risiko for at arbeidsgiver trekker seg noe tilbake når etaten engasjerer seg. Vi vet ikke om dette skyldes at arbeidsgiver tror at deres rolle er mindre viktig, og mener at de har oppfylt sin tilretteleggingsplikt når den sykmeldte også følges opp av etaten, eller om det er andre årsaker. Samarbeidet om tilrettelegging og oppfølging i tidlig fase kompliseres dersom det er konflikter eller andre arbeidsmiljøproblemer på arbeidsplassen, og dersom det i tillegg til helse er andre forhold i den sykmeldtes liv som vanskeliggjør arbeidssituasjonen.

Sykmeldte deltar i liten grad på arbeidsmarkedstiltak

For Arbeids- og velferdsetaten er det en sentral oppgave å bistå arbeidsgiver og den sykmeldte med tiltak på arbeidsplassen som kan bidra til økt arbeidsdeltagelse. I første omgang handler dette om råd, veiledning og bistand i form av hjelpemidler mv. Dette er sentrale tema på dialogmøter og i løpende veiledning. Når slik bistand er forsøkt eller det er klart at det er behov for mer bistand skal etaten vurdere hele virkemiddelapparatet med de arbeidsmarkedstiltakene som etaten disponerer.

Det er i gjennomsnittlig omtrent 3000 sykmeldte som deltar på arbeidsmarkedstiltak til enhver tid. Dette vurderes som lavt, sett opp mot antall sykmeldte. 2 av 3 sykmeldte som deltar på arbeidsrettede tiltak starter på det i siste halvdel av sykepengeperioden. Det er grunn til å anta at flere sykmeldte kunne hatt nytte av arbeidsmarkedstiltak, og at det ville vært et riktig virkemiddel for å redusere overgang til langtidsytelser som AAP. Ikke minst kan dette være relevant for sykmeldte uten arbeidsgiver. Også der det blir avklart at den sykmeldte ikke vil ha arbeidsevne til å utføre det yrket vedkommende hadde på sykmeldingstidspunktet, bør det vurderes tiltak som kan bidra til å prøve ut arbeidsevnen i annet arbeid og dermed øke jobbmulighetene.

Ordningen med friskmelding til arbeidsformidling skal gi insentiv til å skifte arbeid når det er mulig. Kartleggingen av praksis viser at det blant annet er utfordringer knyttet til kravet om å si opp jobben sin, motivasjon og veiledning for å søke nytt arbeid, utrygghet rundt hvilken oppfølging en får, samt forståelse og praktisering av regelverket.

Det er behov for bedre informasjonsdeling mellom aktørene

En hovedutfordring i dagens oppfølgingsmodell er å sikre at arbeidsgiver, sykmelder og Arbeids- og velferdsetaten samarbeider godt og utøver sitt ansvar i tråd med føringene for sykefraværsoppfølgingen. God og koordinert oppfølging forutsetter at alle aktørene har tilgang til den informasjonen de trenger på det tidspunktet de trenger den. Arbeids- og velferdsdirektoratet har utviklet flere digitale løsninger som muliggjør informasjonsdeling mellom aktørene på en enklere og mer effektiv måte enn det som var utgangspunktet da dagens regelverk ble utformet. Det har blitt utviklet en løsning for toveis dialog knyttet til avholdelse av dialogmøte 2 og en digital oppfølgingsplan. Det er også utvidet digital sykmelding og løsninger for toveis dialog med sykmeldere.

Samtidig etterlyser aktørene mer og bedre informasjon i den enkelte sak. Det kan være behov for å vurdere hvordan man kan legge bedre til rette for at de ulike aktørene får den informasjonen de har behov for på enklest mulig måte til rett tid, samtidig som aktørenes taushetsplikt ikke utfordres. Det er særlig arbeidsgiver som skal ha begrenset informasjon, f.eks. knyttet til den sykmeldtes diagnose ol. Det er plikt for arbeidsgiver til å formidle oppfølgingsplanen til sykmelder senest etter fire uker, og til Arbeids- og velferdsetaten senest en uke før dialogmøte 2. Arbeids- og velferdsetaten har behov for informasjon om mulighetene for aktivitet på arbeidsplassen i forbindelse med vurdering av om aktivitetsplikten er oppfylt etter 8 uker, og vil derfor i mange tilfeller innhente oppfølgingsplanen i forkant av dette. Ofte gir oppfølgingsplanen ikke tilstrekkelig informasjon, og etaten bruker mye tid på å innhente dokumentasjon fra arbeidsgiver og sykmelder i forbindelse med aktivitetspliktutvalget. Det burde vurderes om det skal være oppfølgingsplanen som skal gi Arbeids- og velferdsetaten grunnlaget for å vurdere om aktivitet på arbeidsplassen er mulig, eller om dette er opplysninger som kan hentes inn på andre måter.

Arbeids- og velferdsetaten har også behov for å motta opplysninger fra den sykmeldte for å kunne vurdere det konkrete oppfølgingsbehovet til den enkelte. I forsøkene som har blitt gjennomført knyttet til å kartlegge den sykmeldtes situasjon og behov i en tidlig fase har noen kontorer tatt kontakt pr. telefon og noen kartlagt med digitale meldinger til den sykmeldte. Det kan være behov for å vurdere om det er behov for å utvikle et system som tilrettelegger for innhenting av disse opplysningene på mer hensiktsmessig måte. Det vises også til forsøk med innhenting av sykmeldtes egen jobbforventninger som en god indikasjon på videre utvikling og oppfølgingsbehov. (Øyeflaten, Sveinsdottir, Skagseth og Fyhn, 2024)

Sykmeldere opplever også at systemet for utveksling av informasjon ikke er tilstrekkelig. De har ofte behov for ytterligere opplysninger fra arbeidsplassen om mulighetene for tilrettelegging for å kunne vurdere gradert sykmelding. Det er plikt for arbeidsgiver til å sende inn oppfølgingsplan til sykmelder senest innen fire uker, men det er også intensjonen i regelverket at oppdatert plan skal formidles sykmelder utover i sykefraværet. I tillegg til behovet for opplysninger fra arbeidsgiver, har sykmelder også behov for tilbakemelding fra Arbeids- og velferdsetaten knyttet til oppfølging av den enkelte sykmeldte. Flere sykmeldere har gitt innspill om at de ser behov for dialogløsninger som tilrettelegger for toveis dialog med etaten knyttet til sykmeldte med behov for oppfølging

fra etaten. Det er i dag mulighet for å gi slike opplysninger på sykmeldingen, men det varierer i hvilken grad sykmelder opplever å få tilbakemelding fra etaten om hvordan dette har blitt fulgt opp videre. Dagens takstsystem støtter i mindre grad opp under kvalitet og ønsket dialog mellom sykmelder, arbeidsgiver og etaten.

Sysselsettingsutvalget har foreslått at det bør utvikles løsninger for digital samhandling/flerveis kommunikasjon mellom Arbeids- og velferdsetaten, sykmelder, arbeidstaker og arbeidsgiver.

3.7 Hvilke justeringer er det behov for i sykefraværsoppfølgingen?

De aller fleste sykmeldte blir godt fulgt opp av sykmelder og arbeidsgiver, de blir i stand til å jobbe igjen, og har lite behov for bistand fra etaten. Anslagsvis 76 pst. av alle sykefravær er avsluttet innen 8 uker. Etter 26 uker er omtrent 92 pst. av alle sykefravær avsluttet (Arbeids- og velferdsdirektoratet 2023). Dagens modell med klare rettigheter og plikter for aktørene er med på å skape et forutsigbart oppfølgingsløp for langvarig sykefravær, men den har likevel noen åpenbare svakheter.

Som kapittelet om utfordringsbildet har vist, preges etatens sykefraværsoppfølging av masseforvaltning hvor en stor mengde likeartede saker behandles ved hjelp av standardiserte behandlingsmåter eller rutiner med lite individuelt tilpasset skjønn. I sin essens består stopp-punkts-modellen av vilkårsvurderinger som gjennomføres av etaten og standardiserte rutiner for dialog mellom aktørene som skal gjennomføres innen ulike tidspunkter. Når det er et svært høyt antall saker, er dette en ressurskrevende modell som gir lite rom for tett og individuell oppfølging av enkeltindivider.

Stopp-punktene for etatens sykefraværsoppfølging ble satt for flere år siden. Etter dette har den teknologiske utviklingen åpnet for nye muligheter for enkel og rask kontakt mellom aktørene og innhentning av informasjon, som etaten kan systematisere og utnytte i enda større grad enn den gjør i dag. Dette vil kunne redusere behovet for faste stopp-punkter.

Arbeidsplassen er og skal fortsatt være hovedarena for oppfølging, og dette bør videreføres i en ny modell. Etaten bør fortsette å legge til rette for god informasjon på alle sine digitale flater mot arbeidsgiver og sykmeldte, og ikke minst understreke viktigheten av dialog og samhandling på arbeidsplassen så langt det er mulig. Sykmeldte eller arbeidsgivere som har behov for bistand fra etaten vil ha ulike kanaler for å komme i kontakt med etaten.

I stedet for at alle sykmeldte skal følges opp av etaten etter en skissert stopp-punkts-modell, er det bedre å gi oppfølging til de som har behov. De som klarer å komme tilbake i jobb uten bistand fra etaten, skal ikke trenge å bli «pålagt» slik oppfølging.

Hvis vi skal klare å åpne opp for større individuell og behovsbasert oppfølging fra etaten er det nødvendig å forenkle og tilpasse dagens stopp-punkts-modell. Et overordnet mål bør være å flytte en del av ressursene som brukes på standardiserte oppfølgingspunkter over til den individuelle oppfølgingen som kan tilpasses hver enkelt bruker/sykmeldt. Det

må i større grad åpnes opp for aktiv brukerinvolvering gjennom dialog som åpner opp for tillit og samarbeid.

For å erstatte dagens standardiserte oppfølgingspunkter er det nødvendig å utvikle nye og bedre digitale tjenester hvor den sykmeldte, arbeidsgiveren og sykmelder enkelt kan gi tilbakemeldinger om situasjon og behov for oppfølging og bistand. Det er særlig viktig å etablere en funksjonalitet hvor etaten enkelt kan få den sykmeldtes egen vurdering av varigheten på sykefraværet, andre arbeidsmuligheter og behov for bistand fra etaten. Med en slik funksjonalitet vil etaten få et helt nytt grunnlag for å tilpasse oppfølgingen og prioritere ressursene. Samtidig må det sikres at etaten med utgangspunkt i kriterier som sykefraværshistorikk, diagnose, alder mm også oppdager de som antas å ha behov for oppfølging selv om de ikke selv gir uttrykk for det. Dette kan erstatte de standardiserte oppfølgingspunktene, og åpne opp for større fleksibilitet i oppfølgingen.

I dagens oppfølgingsmodell er det lagt stor vekt på at aktivitet skal være hovedregelen ved langvarig sykefravær. De sentrale elementene i dette er gradert sykmelding, tilretteleggingsplikten til arbeidsgiver og etatens vurdering av aktivitetskravet. Til sammen bidrar dette til at 45 pst. av alle sykmeldte er i aktivitet ved 12 ukers sykefravær. Ved justeringer i oppfølgingsmodellen er det viktig å beholde de positive effektene av aktivitetskravet, samtidig som det vurderes hvordan modellen kan forenkles og forbedres. Det er viktig for den enkelte og for samfunnet at de som kan være i arbeid, er i arbeid, selv om de har helseproblemer. I tråd med anbefalinger fra Sysselsettingsutvalget bør det også vurderes hvordan oppfølgingsmodellen og systemet kan bidra til en mer løpende vurdering av mulighetene for aktivitet gjennom hele sykefraværet. I vurderingene må det tas hensyn til de utfordringene som masseforvaltning medfører.

4 Framtidens sykefraværsoppfølging – målbylde

4.1 Overordnet målbylde

Sykefravær – særlig langvarige eller gjentakende – er belastende både for den enkelte, for virksomhetene og for samfunnet. For den enkelte er arbeid, med kontakt med kolleger, mestring og mening i hverdagen, ofte helsefremmende. Ved langtidsfravær vil mange sykmeldte miste kontakt med arbeidsplassen, noe som igjen øker risikoen for varig utstøting fra arbeidslivet. For virksomhetene medfører sykefravær både direkte kostnader ved utbetaling av sykepenger, og indirekte gjennom produksjonstap, tap av kompetent arbeidskraft og økte utgifter til for eksempel vikarer og overtid. For samfunnet medfører et høyt sykefravær store kostnader gjennom sykepengeutbetalinger, samt risiko for overgang til varige trygdeytelser direkte eller via andre midlertidige trygdeordninger. Dette bidrar til å legge ytterligere press på offentlige finanser.

Norge har et høyt registrert sykefravær sammenlignet med de andre nordiske landene. Omfanget av registrert sykefravær kan ha mange årsaker. Ingenting tyder på at innbyggere og arbeidstakere i Norge har dårligere helse enn i andre land. De fleste mennesker har en viss grad av helseutfordringer, og disse kan variere over tid. Noen av disse utfordringene fører til hel eller delvis arbeidsuførhet, men mange av dem kan man også være i arbeid

med. Det kan ikke utelukkes at det høye registrerte sykefraværet i noen grad kan ha sammenheng med vilkår for og nivå på de helserelaterte ytelsene, og andre ytelser, men det er ikke tema for denne rapporten. Det overordnede målet for sykefraværsoppfølgingen er å redusere sykefravær og å hindre frafall.

Det er stor mangel på arbeidskraft i flere næringer, og kombinasjonen mangel på arbeidskraft og høyt sykefravær fører til problemer i viktige sektorer, blant annet i helse- og omsorgstjenesten. Høyt sykefravær i en virksomhet kan føre til økt arbeidsbelastning for andre medarbeidere, noe som igjen kan føre til økt sykefravær hos andre ansatte. Det er i så fall en uheldig negativ spiral som en bør prøve å bryte. Ved å redusere sykefraværet generelt, antas det også å ville være færre som bruker opp hele sykepengeperioden, og dermed færre som risikerer overgang til varige helserelaterte ytelser. Tanken er at mange kan arbeide helt eller delvis til tross for sykdom, ev. med tilpasning og tilrettelegging av arbeidet.

Kortere sykefravær er imidlertid ikke alltid det beste på lang sikt. Dersom man presser seg tilbake i arbeid for tidlig, kan det føre til for høy belastning, slik at man blir syk igjen. Det er nødvendig å finne en balanse, og det gjøres best i samarbeid mellom aktørene i sykefraværsoppfølgingen.

I sykefraværsoppfølgingen må aktørene ha som utgangspunkt at mennesker ikke er enten helt syke eller helt friske, og at helsemessige, sosiale og familiære forhold påvirker hverandre gjensidig. Disse forholdene, og eventuelle barrierer mot arbeidsdeltakelse, må også vurderes og tas tak i av den sykmeldte selv i samarbeid med en eller flere av de øvrige aktørene, for at den sykmeldte skal kunne komme tilbake til arbeidet.

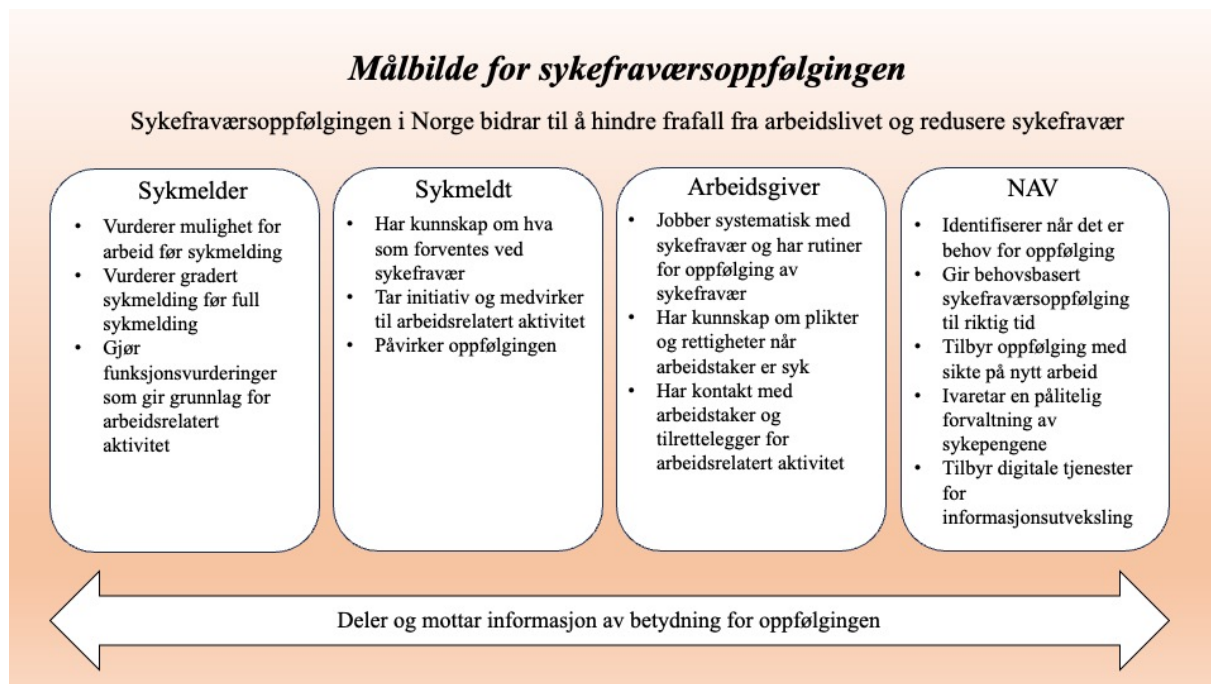
Arbeidsplassen er den viktigste arenaen for oppfølging. Selv om oppfølging av sykmeldte innebærer noen kostnader, bl.a. i form av tid brukt til tilrettelegging for og dialog med den sykmeldte og tilpasninger som berører andre ansatte, særlig for små og mellomstore virksomheter, legges det til grunn at gevinsten i form av bedre arbeidsmiljø og lavere sykefravær vil veie opp for dette. Dette gjelder fra forebygging – generelt og individuelt, gjennom sykefraværet og etterpå med tanke på å hindre gjentatte sykefravær.

Arbeidsgivers holdninger til de ansatte, og ansattes holdninger til arbeidsplassen har betydning når en person vurderer å be om sykmelding. Avhengig av hva slags arbeid og hva slags helseproblem den enkelte har, kan mange arbeide selv om de ikke er helt friske. Et godt arbeidsmiljø, hvor den ansatte opplever mestring og anerkjennelse, er helsefremmende i seg selv.

Dess mer kunnskap vi har om betydningen av sykefraværsarbeid på arbeidsplassen for å redusere sykefravær og hindre frafall, dess bedre kan vi arbeide med forebygging og oppfølging. Det er derfor et mål i seg selv at det gjøres systematisk erfaringsinnsamling og at det forskes på sykefraværsarbeidet på arbeidsplassen. En viktig del av kunnskapsoppbyggingen er også at partene i arbeidslivet informerer og lærer opp «sine» i deres ansvar, plikter og rettigheter i forbindelse med sykefravær, og for å forebygge slikt fravær.

Det er en fordel for alle aktørene at sykefraværsoppfølgingen har et tydelig regelverk, hvor ansvar er klart plassert hos de ulike aktørene, slik at det ikke er tvil om hvem som skal gjøre hva og når de skal gjøre det.

Det er et overordnet mål at sykefraværsoppfølgingen skal bidra til aktivitet som igjen fører til færre og kortere sykefravær og mindre frafall fra arbeidslivet. Det er bra for den enkelte, for virksomhetene og for samfunnet som helhet.



Denne visualiseringen av målbildet er forenklet og stikkordsmessig. I punkt 4.2 til 4.5 nedenfor er det gjort nærmere rede for innholdet i målene for hver av aktørene.

4.2 Aktørmål – sykmelder

Sykmelder vurderer mulighet for arbeid før sykmelding og gradert sykmelding før full sykmelding

Sykmelder er bevisst regelverket for når en person fyller de medisinske vilkårene for rett til sykepenger. Når sykmelding er riktig behandling vurderer sykmelder når det er riktig å skrive full sykmelding og når det er riktig å skrive gradert sykmelding. Sykmelder vurderer alltid om arbeidstakeren kan arbeide med tilrettelegging. Sammen med pasienten og i dialog med arbeidsgiver vurderer sykmelder mulighetene for tilrettelegging av arbeidet. Sykmelder bidrar til å trygge pasienten på at de kan være i aktivitet parallelt med eventuell annen behandling.

Sykmelder er oftest pasientens fastlege, og har i denne rollen ansvar for medisinsk behandling og oppfølging. Det å sykmelde anses som en del av behandlingen og brukes når det er nødvendig for tilfriskningen at arbeidstaker er helt eller delvis borte fra arbeidsplassen eller fra enkelte arbeidsoppgaver i en periode.

Sykmelder har tilgang på opplæring, informasjon og støtte som er nødvendig for å utøve et godt sykmeldingsarbeid med fokus på muligheter.

Målet har sammenheng med at det å være i arbeid er positivt for de fleste også når det oppstår helseutfordringer. Sykmelder har en nøkkelrolle i å bidra til at de som kan være i arbeid er i arbeid gjennom faglig godt sykmeldingsarbeid. Når arbeidstaker er gradert sykmeldt bevarer hen relasjonen til arbeidsplassen, og det kan være lettere å øke tilstedeværelsen etter hvert som helsen bedrer seg. Ved å forstå sykmelding som en del av behandlingen, framheves sykmelders ansvar for sykmeldingsbeslutningen, og videre at sykmelding på samme måte som annen behandling har virkninger og bivirkninger.

Sykmelder gjør funksjonsvurderinger som gir grunnlag for arbeidsrelatert aktivitet

Sykmelder har kunnskap om funksjonsvurderinger og bruker kartlegging av funksjon aktivt i sykmeldingsarbeidet. Sykmelder og etaten har en felles forståelse av hva som inngår i en funksjonsvurdering. En funksjonsvurdering viser mulighetsrommet for arbeidsrelatert aktivitet. Vurderingen brukes av arbeidsgiver og etaten til å vurdere arbeidsrettet aktivitet og oppfølging av den sykmeldte.

Det er enkelt for sykmelder å dokumentere funksjonsvurderingen i sykmeldingen. Systemet legger til rette for at etaten mottar informasjonen som trengs i sykefraværsoppfølgingen og med tanke på overgang til andre ytelser ved langvarig fravær.

Målet har sammenheng med at en god funksjonsvurdering gir et godt grunnlag for oppfølging, ytelser og tilrettelegging, samt vurdering av om friskmelding til arbeidsformidling er aktuelt. Vurderingen gir en helhetlig beskrivelse og vurdering av pasientens funksjonsnedsettelse og hvordan disse begrenser personen i utførelse av daglige aktiviteter og oppgaver på arbeidsplassen.

Sykmelder deler og mottar informasjon med etaten og arbeidsgiver om mulighetene for aktivitet og tilrettelegging på arbeidsplassen

Sykmelder mottar tilstrekkelig informasjon til å vurdere pasientens funksjonsevne og behov for sykmelding. Sentrale forhold er informasjon om mulighetene for tilrettelegging på arbeidsplassen, og forhold ved oppfølgingen fra arbeidsgiver eller etaten som har betydning for sykmelders rolle og ansvar.

Det er enkelt for sykmelder å dele informasjon med arbeidsgiver og etaten eller gi innspill når det er behov for tettere oppfølging. Ved behov kan sykmelder selv be om opplysninger. En god dialog forutsetter at sykmelder får svar på innspill når det er aktuelt. Sykmelder vet hvilken informasjon de skal og kan dele med etaten og med arbeidsgiver. Sykmeldingen legger til rette for informasjonsdelingen og bidrar sammen med andre løsninger til at aktørene kan utveksle informasjon. Systemene for informasjonsutveksling legger til rette for å ivareta personvern og taushetsplikt.

Målet knyttes til at sykmelder trenger informasjon fra arbeidsgiver og etaten i tillegg til den informasjonen de får fra pasienten, for å vurdere sykmelding og anbefale tiltak som kan øke arbeidsgraden på kort eller lang sikt. Tilsvarende må sykmelder bidra med informasjon for at arbeidsgiver og etaten skal kunne følge opp arbeidstaker og vurdere tilrettelegging og tiltak.

4.3 Aktørmål – den sykmeldte

Sykmeldte har kunnskap om hva som forventes ved sykefravær

Den som blir sykmeldt har god informasjon om sitt ansvar og sine plikter i sykefraværsperioden. Informasjonen er tydelig på hva arbeidsgiver, etaten og fastlegen forventer av den som blir sykmeldt. Det er enkelt for den sykmeldte å finne informasjonen og forstå hva som gjelder i sin situasjon. Gjennom god informasjon har den sykmeldte fått kunnskap om hvilken rolle de selv har for å bidra til å komme tilbake i arbeid, og hvilken rolle de andre aktørene i sykefraværet har.

Sykefraværsoppfølgingen forutsetter at den sykmeldte forstår sin rolle, med det ansvar og de forpliktelser som ligger i den. Det innebærer å ha kunnskap om aktivitetskrav, medvirkningsplikt, deling av informasjon om arbeid og arbeidsmuligheter, samt kjennskap til sykefraværsrutiner på arbeidsplassen.

Sykmeldte tar initiativ og medvirker til aktivitet som fremmer deltakelse i arbeidslivet

Sykefravær kan i mange tilfeller unngås eller reduseres gjennom tilpasning og tilrettelegging på arbeidsplassen. Arbeidstaker tar initiativ til å diskutere tilrettelegging når det er behov, og før de snakker med fastlegen om sykmelding.

Dersom arbeidstakere blir sykmeldt tar de selv initiativ og tar en aktiv rolle i det å komme tilbake i arbeid eller øke deltagelsen i arbeid. Arbeidsgiver, fastlege og etaten støtter opp under dette. Sykefraværsoppfølgingen legger til grunn at den sykmeldte selv ofte har best kunnskap om egen sykdom og sine arbeidsmuligheter. Gjennom å ta en aktiv rolle i eget sykefravær medvirker den sykmeldte til å vurdere og prøve tilrettelegging av arbeid og annen arbeidsrettet aktivitet. Det å være aktiv i eget sykefravær betyr også å delta på aktiviteter hos arbeidsgiver, fastlege og etaten, som kan øke mulighetene for å komme helt eller delvis tilbake i arbeid.

Målet framhever at den sykmeldte også selv har et ansvar for å ta initiativ til arbeidsrelatert aktivitet både før og under sykefravær. Når dialogen om tilrettelegging skjer på arbeidsplassen *før* vurdering av sykmelding hos lege gir det grunnlag for å redusere sykmelding og egenmelding. I tillegg gir det arbeidstakere innsikt i tilretteleggingsmulighetene som de kan diskutere med fastlegen. Arbeidsgiver og etaten er avhengig av at den sykmeldte bidrar med informasjon og forslag til mulige arbeidsrettede aktiviteter for å ivareta sine roller og ansvar. For noen arbeidstakere kan dette også handle om å ta initiativ til jobbskifte. Etaten kan bistå med dette dersom den sykmeldte selv ønsker det.

Det vises i denne forbindelse også til det pågående arbeidet som vurderer utvidet bruk av egenmelding (omtalt i punkt 1.3).

Sykmeldte påvirker oppfølgingen

Den sykmeldte har innflytelse og påvirkningskraft på hvilken oppfølging som blir gitt av de andre aktørene. Dette er et grunnpremiss i en behovsrettet sykefraværsoppfølging. Gjennom digitale tjenester og oppfølging fra de andre aktørene blir den sykmeldte invitert til å gi sin vurdering av egen situasjon og egne behov. Målet er en retningsendring fordi det åpner for at den sykmeldte i større grad enn i dag har direkte påvirkningskraft på de vurderingene som gjøres, spesielt hos etaten.

Målet legger et tydelig ansvar for å påvirke oppfølgingen hos den sykmeldte, men må likevel ses i sammenheng med arbeidsgiver og etatens oppfølgingsansvar.

Sykmeldte gir oppdaterte opplysninger om arbeidsevne, oppfølgings- og tilretteleggingsbehov til arbeidsgiver, etaten og fastlegen gjennom hele sykefraværet.

Når det er behov for tilrettelegging, tar den sykmeldte dette opp med sin arbeidsgiver. I kontakt med fastlegen og arbeidsgiver får den sykmeldte hjelp til å reflektere og vurdere hva som skal til for at hen kan være i arbeid. Når situasjonen og mulighetene for å være i arbeid endres, tar den sykmeldte dette opp med arbeidsgiver.

Dersom det er behov for mer oppfølging enn hva som kan løses på arbeidsplassen kan den sykmeldte selv, med enkle systemer gi beskjed om oppfølgingsbehov til Arbeids- og velferdsetaten. Når det er uklart om det er mulig å komme tilbake til arbeidsgiveren eller det er behov for bistand for å finne nytt arbeid er det lett for den sykmeldte å ta opp dette med etaten.

Gjennom å dele informasjon med arbeidsgiver, sykmelder og etaten om egen situasjon, funksjonsevne og behov, er den sykmeldte selv med på å påvirke hvilken oppfølging hen får. Det er trygt å dele informasjon og transparent hvem som mottar hvilken informasjon. Opplysningene som deles er tilstrekkelige til at de andre aktørene kan oppfylle sine forpliktelser. Den sykmeldte bestemmer selv om hen vil dele helseopplysninger med sin arbeidsgiver.

Målet bygger på at god dialog mellom aktørene om arbeid og arbeidsmuligheter er et viktig premiss for god sykefraværsoppfølging. Den sykmeldte vet ofte selv hva som skal til for å være helt eller delvis i arbeid når helsen tillater det. Det at den sykmeldte deler informasjon med de andre aktørene i sykefraværsoppfølgingen er nødvendig for at de andre aktørene kan tilrettelegge, støtte og følge opp slik at den sykmeldte kan komme i arbeid.

4.4 Aktørmål – arbeidsgiver

Arbeidsgiver jobber systematisk med sykefravær og har rutiner for oppfølging av sykefravær

Arbeidsgiver driver systematisk sykefraværsarbeid, og har utarbeidet rutiner for oppfølging av og tilrettelegging for sykmeldte arbeidstakere i samarbeid med vernetjenesten i virksomheten (verneombud og arbeidsmiljøutvalg), og med de tillitsvalgte der disse er etablert. Dette oppfølgingsarbeidet bidrar til at den sykmeldte

kommer raskere tilbake i arbeid, eller at den sykmeldte kan være noe i arbeid til tross for den reduserte arbeidsevnen.

Rutiner for sykefraværsoppfølging bidrar til forutsigbarhet og forventningsavklaring både for leder med oppfølgingsansvar og den sykmeldte selv. Det kan også bidra til å gjøre oppfølgingsarbeidet på arbeidsplassen enklere. Rutinene for oppfølging ved sykefravær er kjent for de ansatte, slik at de vet hva de kan forvente av arbeidsgiver og hva som forventes av dem selv, dersom de skulle få helseplager som går ut over arbeidsevnen.

Målet understreker at arbeidsgiver har en viktig rolle i arbeidet med å forebygge og følge opp sykefravær i sin virksomhet.

Arbeidsgiver har kunnskap om plikter og rettigheter når en arbeidstaker er syk

Arbeidsgiver har kompetanse til å følge opp sine sykmeldte arbeidstakere. Arbeidsgiver er kjent med de lovregulerte plikter og rettigheter virksomheten har, samt hva som forventes.

Arbeidsgivere vet hvor de finner informasjon om plikter og rettigheter i forbindelse med oppfølging av sykmeldte arbeidstakere.

Målet bygger på at god oppfølging og tilrettelegging kan bidra til færre og kortere sykefravær. For at arbeidsgiver skal kunne oppfylle sine forpliktelser i sykefraværsarbeidet må de ha informasjon om kravene i regelverket og hvor man kan få ytterligere informasjon og veiledning. Arbeids- og velferdsetaten er primærkilden til slik informasjon. I tillegg får arbeidsgivere informasjon og opplæring knyttet til temaene arbeidsmiljø, forebygging og tilrettelegging fra sine organisasjoner.

Arbeidsgiver har kontakt med sykmeldt arbeidstaker og tilrettelegger for aktivitet som fremmer deltakelse i arbeidslivet

Arbeidsgiver vurderer hvorvidt og på hvilken måte det er mulig å tilrettelegge arbeidet i den enkelte sak, og tilrettelegger arbeidsoppgaver, arbeidstid eller tilpasser arbeidet på annen måte i den grad det er mulig i den aktuelle virksomheten på det aktuelle tidspunktet. Målet er at den syke kan være helt eller delvis i arbeid eller arbeidsrelatert aktivitet.

Arbeidsgiver tilrettelegger for at arbeidstakere med helseproblemer skal kunne jobbe, så langt det er mulig. Hovedmålsettingen bak tilretteleggingsplikten er å hjelpe arbeidstakeren tilbake til arbeid, uten at dette fører til at hen blir sykmeldt igjen. Hvilken type tilrettelegging som er riktig i det enkelte tilfelle, vil avhenge av arbeidsplassen, hva slags helseproblem det dreier seg om, og årsakene til det.

Arbeidsgiver får tilstrekkelig informasjon fra den ansatte om vedkommendes gjenværende arbeidsevne og muligheter for å være i arbeid, eventuelt med tilrettelegging, og hvilken type tilrettelegging som i tilfelle kreves.

Arbeidsgiver har kontakt med den sykmeldte, slik at tilknytningen til arbeidsplassen opprettholdes, og at kunnskap om bedring eller forverring av arbeidsevnen oppdateres. Arbeidsgiver vurderer i dialog med den sykmeldte om det er endringer i tilretteleggingsbehovet, og muligheter med utgangspunkt i dette.

Arbeidsgiver bidrar til at det er lett for den sykmeldte å holde kontakten med arbeidsplassen også ved 100 pst. sykmelding. Dette er ikke begrenset til den formelle oppfølgingen, som dialogmøter og utarbeidelse av oppfølgingsplan, men også uformelt, gjennom deltakelse i sosiale arrangementer, seminarer og kurs med arbeidsplassen ol. Kontakt med arbeidsplassen i sykmeldingsperioden kan gjøre det lettere å komme tilbake helt eller delvis når helsetilstanden gjør dette mulig.

Målet bygger på kunnskap om at manglende kontakt og oppfølging under langtidssykefravær i seg selv øker risikoen for varig utstøting fra arbeidslivet, og tilretteleggingsplikten er ment å forhindre og forebygge langtidssykefravær og varig utstøting.

Arbeidsgiver deler og mottar informasjon fra etaten og sykmelder som har betydning for oppfølgingen av arbeidstaker

Arbeidsgiver deler opplysninger om tilretteleggingsmuligheter og tiltak på arbeidsplassen med sykmelder og etaten når det er behov for det, f.eks. i forbindelse med vurderingen av hvorvidt den sykmeldte oppfyller vilkårene for rett til sykepenger og vurderingen av om det er mulig å være i arbeidsrelatert aktivitet.

Arbeidsgiver kontakter Arbeids- og velferdsetaten dersom det er behov for bistand i sykefraværsoppfølgingen. Dette kan for eksempel gjelde der det har vært prøvd ut tilrettelegging på arbeidsplassen som ikke har hatt effekt, eller der det ikke er mulig med tilrettelegging på arbeidsplassen.

Arbeidsgiver gir sykmelder og Arbeids- og velferdsetaten opplysninger om muligheter for tilrettelegging på arbeidsplassen og om utprøvde tiltak.

Dersom arbeidsgiver har behov for bistand fra Arbeids- og velferdsetaten i sykefraværsoppfølgingen, tar arbeidsgiver kontakt for diskusjon med og vurdering fra etaten knyttet til videre oppfølging.

4.5 Aktørmål – Arbeids- og velferdsetaten

Arbeids- og velferdsetaten identifiserer når det er behov for oppfølging fra den

Etaten har utviklet metoder og systemer for treffsikker kartlegging av sykmeldtes oppfølgingsbehov. Det handler både om løsninger hvor den sykmeldte kan gi tilbakemeldinger til etaten om sin situasjon og sitt behov, om løsninger hvor arbeidsgiver og sykmelder kan dele informasjon om oppfølgingsbehov med etaten, og om løsninger hvor etaten fanger opp sykmeldte som ikke selv tar kontakt, og som ellers kan gå «under radaren», slik at det kan gjøres en vurdering av oppfølgingsbehovet.

På denne måten har etaten mulighet til å dreie ressursene mot sykmeldte (og arbeidsgivere) med mest behov for oppfølging, og til å gi nødvendig støtte også til aktører som har behov for generell råd og veiledning.

Målet handler om at etaten skaffer seg innsikt i behov og situasjon hos den sykmeldte, og på den bakgrunn kan vurdere oppfølgingsbehovet. Vurderingen må også ses opp mot at arbeidsgiver har hovedansvaret for oppfølging av sine arbeidstakere.

Arbeids- og velferdsetaten gir behovsbasert sykefraværsoppfølging til riktig tid

Sykefraværsoppfølgingen i etaten tar utgangspunkt i den sykmeldtes situasjon og behov. Sykefraværsoppfølging skal være kunnskapsbasert, og etaten måler og følger opp resultatene og effektene av de løsningene som utvikles.

Kartlegging av behov, veiledning, avklaring av mål og vurdering av aktiviteter som kan øke jobbdeltagelse er sentrale elementer i oppfølgingen. Oppfølgingen kjennetegnes også av et samarbeid og samspill mellom arbeidstaker, arbeidsgiver, etaten og sykmelder. Etaten har en pådriverrolle i dette samarbeidet. Arbeidsplassen er den viktigste arenaen for oppfølging når målet er å komme tilbake til arbeid.

Sykmeldte som har tilleggspromblematikk, som gjeldsproblemer, omsorgsoppgaver, rusavhengighet mm., får veiledning om annen bistand som arbeids- og velferdsforvaltningen kan tilby. Oppfølgingen fra etaten bygger på relasjonsarbeid, tillit, dialog og samarbeid internt i etaten og eksternt ut mot arbeidsgiver og sykmelder.

Målsetningen handler om å gi riktig mengde oppfølging til riktige situasjoner for å skape økt overgang til arbeidsrettet aktivitet, og om å bruke etatens personell rasjonelt. Gjennom en behovsrettet sykefraværsoppfølging tilbyr etaten oppfølging til riktige sykmeldte og til riktig tid. Etaten er fortsatt tilgjengelig og tilbyr gode løsninger for alle.

Arbeids- og velferdsetaten tilbyr oppfølging med sikte på nytt arbeid

Etaten tilbyr arbeidsrettet oppfølging med sikte på inkludering i nytt arbeid for sykmeldte som ikke er i et arbeidsforhold, og for sykmeldte som ikke kan vende tilbake til tidligere oppgaver eller arbeidsgiver.

For mange sykmeldte kan det å skifte arbeid muliggjøre deltagelse i arbeidslivet. Gjennom kartlegging av den sykmeldtes situasjon og behov vil etaten få større innsikt i slike muligheter. Det er viktig at etaten tilbyr en tett oppfølging hvor målet er at den sykmeldte får en varig tilknytning til arbeidslivet.

Dette målet ses i sammenheng med at etaten har en særskilt rolle i å hjelpe over i annet arbeid når det er avklart at det ikke er mulig å returnere til arbeidsgiver. For å skifte arbeid kan det være behov for langvarig oppfølging med veiledning om bl.a. kompetanseutvikling og jobbmuligheter og bruk av arbeidsmarkedstiltak for å avklare muligheter og bidra til kompetansepåfyll.

Arbeids- og velferdsetaten ivaretar en pålitelig forvaltning av sykepengene

Sykepenger utbetales når vilkårene i folketrygdloven er oppfylt. Etaten gjør gode vurderinger av om arbeidstaker kan være i aktivitet. Når etaten vurderer at aktivitet er mulig, gis det god veiledning til arbeidstaker og arbeidsgiver. Fagsystemer og digitale tjenester legger til rette for at gradert sykmelding vurderes løpende gjennom hele sykefraværet. Vurderingen av aktivitetskrav er en åpen og forutsigbar prosess som bygger på gjensidig informasjonsdeling. Etaten gir god veiledning om plikter og rettigheter til den sykmeldte og mottar relevante opplysninger til vurderingen fra de andre aktørene.

Etaten legger til rette for at den sykmeldte kan medvirke i sin egen sak gjennom god informasjon om rettigheter, muligheter og plikter. Enkle digitale tjenester legger til rette

for at den sykmeldte lett kan medvirke gjennom for eksempel utveksling av informasjon om sin situasjon og sine muligheter. Etaten følger opp medvirkningsplikten i dialog med den sykmeldte med mål om å finne løsninger som bidrar til tilbakeføring til arbeid.

Det at etaten har en konsistent og forutsigbar vurdering av aktivitetskrav og medvirkningsplikt er viktig for å opprettholde grunnleggende prinsipper i sykefraværsoppfølgingen om aktivitet, gradert sykmelding og aktiv medvirkning fra den sykmeldte. Vurderingene etaten gjør skal bidra til å se muligheter i det enkelte sykefraværsløpet.

Arbeids- og velferdsetaten tilbyr digitale tjenester for informasjonsutveksling

Etaten har utviklet digitale tjenester som legger til rette for at aktørene kan gi og motta informasjon som har betydning for oppfølgingen. Det er enkelt å utveksle informasjon med tjenestene, samtidig som de oppleves som effektive og trygge i bruk. Personvern blir ivaretatt i tjenestene, slik at aktørene – særlig den sykmeldte – kan være trygg på hvem som får se hvilke opplysninger. Tjenestene legger til rette for at aktørene får den informasjonen som er nødvendig for å utøve hver enkelts rolle og ansvar.

Aktørene i sykefraværet har behov for ulike type dialog og på ulike tidspunkt. Det er ikke et mål i seg selv at all dialog skjer på én plattform. De sentrale behovene som de digitale tjenestene skal adressere handler om funksjonsevne, oppfølgingsbehov og tilrettelegging.

Ulike tjenester kan adressere ulike behov. Mye av dialogen kan og bør fortsatt være bilateral og muntlig for å sikre enkel og effektiv dialog. Etaten har imidlertid et særskilt behov for løsninger som sikrer dokumentasjon av den dialogen som ligger til grunn for oppfølging og utbetaling av sykepengar.

5 Utviklingsbehov og forslag til tiltak

Det er mange regulerte elementer i dagens sykefraværsoppfølging. Noen, men ikke alle er knyttet til de fastsatte stopp-punktene. Arbeidsgruppen mener at de fleste lovregulerte forpliktelsene som pålegges arbeidstakere og arbeidsgivere før og under et sykefravær er gode og hensiktsmessige. Dette gjelder f.eks. arbeidsgivers plikt til å tilrettelegge i den grad det lar seg gjøre for arbeidstakere som trenger det – enten det er enkle helsemessige problemer, eller mer sammensatte utfordringer som er årsaken til behovet. For at arbeidsgiver skal kunne tilrettelegge, må imidlertid arbeidstakeren eller sykmelderens gi beskjed om behovet for tilrettelegging og arbeidstaker må samarbeide om den.

Godt arbeidsmiljø og god kommunikasjon mellom arbeidstakere og deres nærmeste ledere er nøkkelen til trivsel på arbeidsplassen, og kan bidra til å forebygge sykefravær.

Flere studier viser at den sykmeldtes jobbforventninger kan påvirkes og forbedres med rette tiltak, og at vedvarende høy eller positiv endring i forventninger predikerer økt jobbdeltakelse. Anerkjennende og støttende samhandling med helseprofesjoner og saksbehandlere kan styrke sykmeldtes tro på at de evner å returnere til jobb. Videre påvirker også hvordan tjenester koordineres og hvilket forhold den sykmeldte har til arbeidsplassen, sannsynligheten for å komme tilbake i jobb. Dette tilsier etter

arbeidsgruppens mening, at de andre aktørene i sykefraværsoppfølgingen gjennom sine holdninger og handlinger, kan påvirke den sykmeldtes syn på eget sykefravær, noe som igjen kan påvirke retur til arbeid.

Noen av målene arbeidsgruppen har stilt opp i kapittel 4 krever ikke nødvendigvis regelverksendringer, økonomiske tiltak eller nye systemer i regi av Arbeids- og velferdsetaten. De krever imidlertid som et minimum at alle de fire aktørene oppfyller de forpliktelsene de allerede har, i henhold til arbeidsmiljøloven, folketrygdloven, nav-loven og annet regelverk som gjelder for den enkelte virksomhet. Det er derfor ikke alle målene som er nærmere omtalt med konkrete forslag/anbefalinger til tiltak nedenfor i dette kapitlet.

De fastsatte målene for Arbeids- og velferdsetatens oppfølging kan imidlertid innebære at det er behov for enkelte justeringer i folketrygdlovens bestemmelser som regulerer Arbeids- og velferdsetatens oppfølging. I tillegg vil det være behov for å justere de administrative systemene og metodene for oppfølging. Arbeidsgruppen mener blant annet at det fremfor fastsatte stoppunkt for alle, som i dag er en del av Arbeids- og velferdsetatens oppfølging, bør gjøres en behovsbasert vurdering av hva slags oppfølging og tiltak den enkelte skal ha, og på hvilket tidspunkt. Det vil i så fall ikke være ett fast stoppunkt som fastsetter en bestemt forpliktelse for Arbeids- og velferdsetatens oppfølging slik det er i dag, f.eks. med dialogmøte 2. Det er en forutsetning for å justere dagens oppfølgingsmodell at etaten har et system som sikrer tidlig identifisering av alle sykmeldte med bistandsbehov.

Arbeidsgruppen har ikke tilstrekkelig kunnskapsgrunnlag for å foreslå større omlegging av de stoppunktene som arbeidsgiver har ansvaret for å gjennomføre, men enkelte forslag knyttet til andre aktører vil få konsekvenser også for denne delen av oppfølgingen.

5.1 Produkt- og tjenesteutvikling

Arbeidsgruppen har diskutert en rekke forslag som handler om å utvikle nye digitale løsninger og nye tilnærminger til oppfølging og samarbeid mellom aktørene. Disse forslagene er ideer og konsepter som kan løses på ulike måter. Arbeidsgruppen har beskrevet forslagene til tiltak på et slikt nivå at videre produkt- og tjenesteutvikling kan utforske hvordan de bør iverksettes.

Gjennom produkt- og tjenesteutvikling utforsker man behov og utfordringer, tester og lærer underveis, med sikte på å skape verdi for brukeren/brukerne av tjenesten. Produkter er konkrete og «håndfaste», slik som f.eks. en digital meldingstjeneste. Tjenester er det som leveres av mennesker til mennesker, slik som f.eks. oppfølging fra Nav-veilederen til den sykmeldte.

5.1.1 En behovsrettet sykefraværsoppfølging

En hovedanbefaling fra arbeidsgruppen er at etaten videreutvikler sin sykefraværsoppfølging mot en behovsrettet tjeneste hvor den kan gi arbeidstakere

oppfølging ut fra deres behov. Oppfølging av arbeidstaker kan også handle om å gi støtte til arbeidsgiver.

En dreining av Arbeids- og velferdsetatens oppfølging i en mer behovsbasert retning vil kreve både regelverksutvikling, utvikling av systemløsninger og kriterier for identifisering av sykmeldte med behov for oppfølging fra etaten, samt utvikling av hvilke tjenester etaten skal tilby til sykmeldte med slike behov.

I dette punktet skisser arbeidsgruppen anbefalinger som skal bidra til at etaten kan gi sykefraværsoppfølging ut fra behovet hos den enkelte sykmeldte.

Sentrale elementer i en behovsrettet sykefraværsoppfølging vil være:

- Kartlegging av situasjon og behov hos den sykmeldte
- Individuell veiledning, herunder veiledning om kompetanseutvikling og jobbmuligheter
- Bruk av arbeidsmarkedstiltak
- Samarbeid med de øvrige aktørene i oppfølgingen, inkl. bruk av dialogmøter

Arbeids- og velferdsetaten utvikler metode og verktøy for kartlegging av den sykmeldtes behov for bistand

En forutsetning for å kunne drive behovsrettet oppfølging av sykmeldte, er at etaten vet hva slags hjelp og støtte den enkelte sykmeldte trenger. Det er da avgjørende at etaten kan gjøre en god kartlegging av personens situasjon.

Arbeidsgruppen anbefaler at Arbeids- og velferdsetaten har økt oppmerksomhet på kartlegging av den sykmeldtes situasjon, noe som vil kreve utvikling av:

- Kompetanse hos veiledere
- Digitale kartleggingsverktøy rettet mot sykmeldte og arbeidsgivere

Anbefalingen henger sammen med utvikling av løsninger for å identifisere sykmeldte som har behov for bistand fra etaten, jf. punkt 5.1.2.

Arbeids- og velferdsetaten styrker den individuelle oppfølgingen av sykmeldte som har behov for det

Med en behovsrettet sykefraværsoppfølging vil det være nødvendig med økt oppmerksomhet på den individuelle veiledningen fra etaten. Sentrale elementer er individuelle møter, bruk av arbeidsmarkedstiltak og samarbeid med andre aktører.

Selv om det er arbeidsgiver som har hovedansvaret for oppfølging av ansatte som er sykmeldt, vil noen sykmeldte av ulike grunner trenge mer bistand fra etaten. Dagens oppfølgingsmodell vektlegger vurdering av aktivitetskrav, og samarbeid med andre aktører gjennom særlig dialogmøte 2 for alle sykmeldte. I en behovsrettet oppfølging hvor det er et mål at flere med behov for hjelp fra etaten fanges opp tidligere, vil det være flere sykmeldte som får individuell veiledning.

Arbeidsgruppen anbefaler at det vurderes om regelverket i folketrygdloven kapittel 8 skal si noe om etatens rolle i denne sammenheng, og om koblingen til nav-loven § 14 a.

Arbeids- og velferdsetaten styrker arbeidet med veiledning for sykmeldte som trenger å bytte eller skaffe jobb

Sykmeldte arbeidssøkere kan ha utfordringer som vanskeliggjør jobbsøkingen, og de kan derfor ha behov for en tettere oppfølging enn ordinære arbeidssøkere. Sykmeldte som trenger å bytte eller skaffe jobb vil derfor ofte ha behov for veiledning og oppfølging fra Arbeids- og velferdsetaten. Gjennom bedre løsninger for kartlegging av den sykmeldtes behov og situasjon vil etaten i større grad komme i dialoger hvor det å bytte eller skaffe jobb blir et viktig tema (jf. pkt. 3.5.2).

For å styrke arbeidet med målgruppen er det behov for å vurdere styrking av den generelle veiledernes kompetanse på veiledning om karriereendringer, vurdere å utvikle egne ressurspersoner i fylker eller Nav-kontor og styrke samarbeidet med karrieresentre.

Dagens ordning med friskmelding til arbeidsformidling benyttes i liten grad sett opp mot det totale antall sykmeldte. Arbeidsgruppen anbefaler at arbeids- og inkluderingsdepartementet og arbeids- og velferdsdirektoratet vurderer behov for endring i praksis og ev. regelverk for å støtte opp under oppfølging av sykmeldte som har behov for å bytte jobb.

Arbeids- og velferdsetaten øker bruken av arbeidsmarkedstiltak for sykmeldte som trenger det

Det er potensial for å øke bruken av arbeidsmarkedstiltak for sykmeldte. Gjennom bedre kartlegging av den enkeltes situasjon og mål vil etaten i større grad være i posisjon til å foreslå ulike typer arbeidsmarkedstiltak.

Arbeidsgruppen anbefaler at Arbeids- og inkluderingsdepartementet og Arbeids- og velferdsdirektoratet vurderer om det er behov for å endre innretningen på arbeidsmarkedstiltak for sykmeldte.

Arbeids- og velferdsetatens rolle i å sikre samarbeid med de øvrige aktørene tydeliggjøres, og strukturer for samarbeid forenkles

Etaten har en viktig koordinerende rolle i sykefraværsoppfølgingen. Dialogmøter er i dag den viktigste arenaen for slik koordinering, og arbeidsgivers deling av oppfølgingsplan med etaten er en del av forberedelsene til slike møter. Arbeidsgruppen vurderer at etatens rolle som koordinator bør fortsette, og at dialogmøter er en viktig arena for dette også i framtiden. Samtidig er det viktig at aktørenes roller og ansvar er avklart.

Arbeidsgruppen anbefaler at Arbeids- og inkluderingsdepartementet vurderer om det er nødvendig å tydeliggjøre i lov hva som er etatens rolle og ansvar i forbindelse med sykefraværsoppfølgingen, og hvilke sykmeldte som skal ha oppfølging fra etaten, herunder behovet endringer i regelverket rundt dialogmøte 2, slik at det ikke lenger blir et obligatorisk stopp-punkt.

5.1.2 Et system for å identifisere sykmeldte med behov for oppfølging

Som beskrevet i utfordringskapittelet har etaten i dag ikke gode metoder og systemer for å identifisere sykmeldte med behov for oppfølging tidlig. I dette punktet skisserer

arbeidsgruppen anbefalinger som kan bidra til å identifisere sykmeldte med behov for oppfølging.

Aktørene kan i dag be om bistand fra etaten gjennom oppfølgingsplan, sykmelding, dialogmelding, møtebehovstjeneste, telefon eller skriftlig melding. Det er likevel nødvendig å utvikle flere muligheter til å identifisere de sykmeldte som har behov for bistand på et tidlig nok tidspunkt.

Etaten har de siste årene forsøkt ulike modeller for å kartlegge den sykmeldtes situasjon og behov i tidlig fase. En lovende modell innebærer at etaten spør de sykmeldte om deres forventninger til å komme tilbake i arbeid (jobbforventning), og om deres relasjon til arbeidsgiver. Dette har vist seg som en treffsikker metode for å gjøre en første screening av hvilke sykmeldte som kan ha behov for oppfølging fra etaten.

Arbeidsgruppen har diskutert en tilnærming kjent som 1-2-3-4 forsøket fra Vestfold. I forsøket hadde den som sykmelder en mer aktiv rolle i å kartlegge, vurdere og dokumentere oppfølgingsbehov på en skala fra 1– 4 på sykmeldingen. Evalueringen viste at det var utfordringer med å få oppslutning til forsøket blant fastleger og det ble ikke videreført (Nordlandsforskning 2017). Slik arbeidsgruppen ser det krever tiltak som 1-2-3-4 forsøket blant annet et stort engasjement og kapasitet for å lykkes. Det er omtrent 5000 fastleger i Norge i dag, og fastlegeordningen er under press. Arbeidsgruppen vurderer at det ikke er hensiktsmessig å pålegge fastleger en oppgave med å vurdere oppfølgingsbehovet hos sykmeldte som en obligatorisk del av sykmelders arbeid. Vi viser imidlertid til at sykmeldere har en viktig rolle i å gi beskjed til arbeidsgiver og/eller etaten om bistandsbehov.

En hovedanbefaling fra arbeidsgruppen er at etaten fortsetter arbeidet med å utvikle systemer som hjelper etaten med å identifisere sykmeldte med behov for oppfølging gjennom å spørre den sykmeldte selv og ved å bruke andre kilder, slik som individuell sykefraværshistorikk og informasjon fra arbeidsgiver og sykmelder. Det vil være en forutsetning for justering av dagens oppfølgingsmodell at etaten har et system som sikrer tidlig identifisering av bistandsbehov. Det er også behov for å se på hvordan arbeidsgiver og sykmelder kan bidra med å melde behov for oppfølging. Dette kan vurderes både gjennom forbedringer i eksisterende produkter og ved eventuell utvikling av nye produkter.

Arbeids- og velferdsetaten får én hovedkilde som de kan bruke for å vurdere hvem som trenger oppfølging (jobbforventning).

Det eksisterer et solid kunnskapsgrunnlag for at den sykmeldtes egne forventninger til retur til arbeid (jobbforventning) er en god prediktor for varighet på sykefraværet (Øyeflaten, Sveinsdottir, Skagseth og Fyhn (NORCE 2024)). Spørsmål om jobbforventning framstår derfor lovende som et utgangspunkt og en hovedkilde for etatens vurdering av hvilke sykmeldte som trenger oppfølging. Vi viser til pågående forsøk i Nav Vest-Viken. Modellen er følgevaluert og forskerne anbefaler å skalere opp modellen (Oxford Research og NORCE, 2023).

Arbeidsgruppen anbefaler at det utvikles en systemløsning som muliggjør at den sykmeldte kan gi denne informasjonen til etaten og sikrer at etaten kan behandle den på en strukturert måte. Videre produkt- og tjenesteutvikling bør bygge på erfaringene fra Nav Vest-Viken.

Arbeids- og velferdsetaten skal få informasjon fra arbeidsgiver som grunnlag for vurdering av sykmeldtes oppfølgingsbehov

Som beskrevet i utfordringskapittelet mottar Arbeids- og velferdsetaten kun om lag en tredjedel av det antallet oppfølgingsplaner de skulle ha mottatt. Arbeids- og velferdsetaten vil også ofte ha behov for opplysningene som fremkommer av oppfølgingsplanen på et tidligere tidspunkt i sykefraværet enn i forbindelse med avholdelse av dialogmøte 2, som er det tidspunktet arbeidsgiver er pålagt å sende inn planen i medhold av folketrygdloven § 25-2 annet ledd. Ofte vil Arbeids- og velferdsetaten ha behov for å motta planen allerede i forbindelse med vurderingen av aktivitetsplikten etter åtte uker. Med en mer behovsbasert oppfølging vil det også utover disse tidspunktene være viktig med bedre informasjon fra arbeidsgiver når Arbeids- og velferdsetaten skal vurdere hvilke sykemeldte som trenger individuell oppfølging.

Arbeidsgruppen anbefaler at Arbeids- og inkluderingsdepartementet vurderer hvordan bestemmelsene som regulerer arbeidsgivers plikt til å sende Arbeids- og velferdsetaten oppfølgingsplan kan justeres slik at etatens informasjonsbehov ivaretas. Vi viser i denne forbindelse også til utredningsarbeidet som anbefales i punkt 5.3. Arbeidet med å vurdere justeringer av reglene i folketrygdloven § 25-2 annet og tredje ledd bør, så langt det er mulig, ses i sammenheng med ev. resultater fra dette arbeidet.

Arbeids- og velferdsetaten utvikler systemer som fanger opp sykmeldte med oppfølgingsbehov også der det ikke kommer inn aktive tilbakemeldinger.

Dersom hovedkilden for etatens vurderinger skal være informasjon den mottar fra aktørene i sykefraværet, må det også være en løsning som ivaretar tilfeller hvor det ikke kommer informasjon, men hvor det like fullt kan være behov for slik bistand.

Arbeidsgruppen anbefaler derfor at det utvikles systemløsninger som kan sikre at etaten gjør en vurdering av oppfølgingsbehovet når kjennetegn hos den sykmeldte tilsier at det er risiko for langvarig fravær og/eller frafall. Gjentakende sykefravær, tidligere langtidsfravær, manglende progresjon i gradering av sykmelding, enkelte diagnoser og alder er eksempler på slike faktorer.

Det utvikles løsninger som gir arbeidsgiver, arbeidstaker og sykmelder lett mulighet til å be om bistand fra etaten

Arbeidsgiver og arbeidstaker kan i dag be om at Arbeids- og velferdsetaten innkaller til et dialogmøte på hvilket som helst tidspunkt i sykefraværet. Arbeidsgiver kan også be om bistand via oppfølgingsplanen. Arbeidstaker og arbeidsgiver kan også ta kontakt med etaten via telefon og skriftlig dialog.

Erfaring fra praksis er at det ofte kan være behov for bilateral dialog mellom etaten og en av aktørene i sykefraværet for råd og veiledning. Det er i den forbindelse nødvendig å

utvikle løsninger som kan gjøre det enklere for aktørene å ha dialog med etaten. Videre er det behov for system som gir de som tar kontakt med etaten og ber om bistand en tilbakemelding, slik at de forstår hva etaten har vurdert og hva som skjer videre.

Sykmelder kan i dag be om bistand fra etaten via sykmeldingen. Arbeidsgruppen mener det det bør utvikles et bedre og mer transparent system, slik at sykmeldere enkelt kan melde fra om oppfølgingsbehov, og få respons fra etaten på dette. Sykmelder kan på denne måten få en viktig rolle i å supplere etatens vurderinger av hvem som har behov for oppfølging.

Arbeidsgruppen har vurdert forslag fra Sysselsettingsutvalget (NOU 2021: 2) om at det bør bli obligatorisk for arbeidsgivere å sende inn en vurdering av om det vil være hensiktsmessig med et dialogmøte 3, slik at både arbeidsgiver og etaten aktivt vurderer spørsmålet. Arbeidsgruppen mener at med en mer behovsorientert oppfølging gjennom hele sykefraværsløpet, samt bedre system for løpende kontakt mellom aktørene, vil det ikke være behov for et slikt pålegg. Når sykefraværet har vart så lenge at et tredje dialogmøte ville vært aktuelt i dagens stopp-punkt-modell, skal etaten allerede være involvert i saken, med mindre det er gode grunner for noe annet.

5.1.3 Utvikling av sykmeldingen

Som vist til i kapittel 1.3 har Arbeids- og velferdsdirektoratet og Helsedirektoratet et felles oppdrag om forbedret informasjonsutveksling mellom etaten og helsetjenesten. En del av dette oppdraget er i 2024 å gjennomføre et tjenstedesignarbeid på sykmeldingsløpet.

Pr august 2024 er tjenstedesignarbeidet i slutfase og det planlegges for videre arbeid langs følgende spor:

- Gjennomgang av sykmeldingen; hvilke spørsmål skal lege svare på og på hvilket tidspunkt. En del av dette vil også være å sikre et klart språk i sykmeldingen.
- Oppstart utvikling av ny sykmelding med utgangspunkt i Smart-on-FHIR teknologi med sikte på en pilotering på utvalgte legekontorer.
- Utforske løsning for digital samhandling mellom sykmelder, arbeidsgiver, arbeidstaker og Nav. Dette er nærmere beskrevet under punkt 5.3.

Arbeidsgruppen understreker viktigheten av at dette arbeidet prioriteres.

5.1.4 Utvikling av takstsystemet for sykmeldere

Som beskrevet i punkt 3.4.3 er det flere utfordringer med dagens takstregime.

Arbeidsgruppen mener det er behov for modernisering av takstene i takt med utvikling av nye løsninger for informasjonsdeling mellom Arbeids- og velferdsetaten og helsetjenestene.

Arbeidsgruppen anbefaler at takstene for sykmelder justeres, slik at de i større grad støtter opp under målene om å redusere sykefravær og hindre frafall. Dette arbeidet bør vurdere hva takstene skal dekke, finansieringsalternativer og hvordan takstene utformes og forvaltes. Det må også vurderes hvordan takstene kan legges til rette for økt kvalitet på

helseopplysninger til etaten og understøtte nye tilnærminger til innhenting av helseopplysninger jf. arbeid omtalt i punkt 1.3.

Arbeidsgruppen anbefaler at dette tiltaket bør følges opp i et samarbeid mellom Arbeids- og inkluderingsdepartementet, Helse- og omsorgsdepartementet, Arbeids- og velferdsdirektoratet, Helsedirektoratet og Legeforeningen.

5.2 Informasjon og opplæring

Både myndighetene og partene i arbeidslivet arbeider med informasjon og opplæring rettet mot de ulike aktørene i oppfølgingsarbeidet. Fagetatene på området; Arbeids- og velferdsetaten, Arbeidstilsynet, Havindustritilsynet og STAMI har utarbeidet informasjon om regelverk og virkemidler som sorterer under deres fagområde.

Utover informasjonen og veiledningen på etatenes nettsider, inneholder Arbeidsmiljøportalen informasjon og veiledning om forebygging av sykefravær. Det er også etablert en «landingsside» for helhetlig informasjon om IA-avtalen og virkemidlene på Idébankens nettside. Partene i arbeidslivet informerer også om regelverket på sine nettsider.

Selv om Nav Arbeidslivssenter gir bistand og Arbeidstilsynet har enkelte kurs, tilbys det i liten grad opplæring i regelverket i regi av myndighetene. Det er opp til den enkelte aktør å finne ut hvor man kan få informasjon om og opplæring i sykefraværsoppfølging.

Forskrift om obligatorisk opplæring i sykmeldingsarbeid for leger stiller krav om at sykmelder har gjennomført obligatorisk opplæring i sykmeldingsarbeid før vedkommende gis rett til å sykmelde. Slik opplæring gis som e-læringskurs.

Arbeidsgruppen ser ikke behov for at det opprettes nye informasjonskanaler. Arbeidsgruppen mener imidlertid at det bør vurderes hvorvidt og i tilfelle hvordan den informasjonen som allerede foreligger videreutvikles, gjøres lettere tilgjengelig og i større grad tilpasses til den enkelte aktørs behov. Det bør videre vurderes hvordan eksisterende informasjonskanaler kan brukes mer aktivt. Ulike formidlingsaktiviteter, f.eks. ulike kampanjer som er spisset mot den målgruppen man ønsker å treffe, kan vurderes i den forbindelse.

Arbeidsgruppen redegjør nærmere for detaljene i punktene nedenfor.

5.2.1 Råd og veiledning til sykmeldere

Myndighetene har i dag to skriftlige informasjonskanaler til sykmeldere om sykmeldingsløpet og sykefraværsoppfølging: nav.no og den generelle delen i sykmeldingsveilederen på helsedirektoratets nettsider. Innholdet er delvis dupliserende, men ikke identisk.

Arbeidsgruppen anbefaler at den generelle informasjonen om sykmelding, sykefraværsoppfølging og regelverk omtales på nav.no.

Arbeidsgruppen anbefaler at sykmeldingsveilederen rendyrkes til faglig fordypning i sykmeldingsarbeid. For eksempel utdypende tekster om sykmeldingsarbeid ved diffuse

eller sammensatte plager, eller ved psykiske lidelser. Det eksisterer i dag flere slike utdypende tekster utviklet av fagpersoner i helsesektoren, og arbeidsgruppen mener det er hensiktsmessig å samle slikt innhold til et sted, som f.eks. i sykmeldingsveilederen.

Det pågår et utviklingsarbeid knyttet til sykmeldingen. Arbeidsgruppen anbefaler at arbeids- og velferdsdirektoratet som en del av dette ser på løsninger for å formidle informasjon til sykmeldere integrert i sykmeldingsverktøyet deres. Viktige hensyn å ivareta i så måte er at informasjonen skal være lett tilgjengelig, og ikke oppleves som en belastning eller byrde i sykmelders arbeidshverdag.

Arbeidsgruppen anbefaler at arbeids- og velferdsdirektoratet utforsker systematisk bruk av «dulting» i sykmeldingen for å legge til rette for at sykmelder gjør gode vurderinger av sykmeldingsbehov og gir de opplysningene arbeidsgiver og etaten trenger.

Arbeidsgruppen har diskutert mulige spørsmål og felt i sykmeldingen, men finner ikke grunnlag for å komme med konkrete forslag til dette.

Arbeidsgruppen anbefaler at sykmeldingsveilederen oppdateres (jf. forslag om rendyrking over), og at dette fortsatt gjøres i samarbeid mellom Arbeids- og velferdsdirektoratet og Helsedirektoratet.

5.2.2 Videreutvikling av diagnosespesifikke anbefalinger og statistikk for sykmelder

Diagnosespesifikke anbefalinger er en del av sykmeldingsveilederen som er tilgjengelig på helsedirektoratets nettside. Her kan sykmeldere og andre se faglig anbefalte lengder på sykmelding for ulike diagnoser, samt viktige hensyn å ta i sykmeldingsvurderingen.

Statistikk for sykmeldere er en nettside hvor sykmelder får en oversikt over sin sykmeldingspraksis og kan sammenligne denne med andre sykmeldere.

Arbeidsgruppen mener at det er behov for å vurdere hvordan diagnosespesifikke anbefalinger og statistikk for sykmeldere skal driftes og utvikles de neste årene, slik at de i større grad tas aktivt i bruk som beslutningsstøtte ved vurdering av aktivitet som en del av sykmeldingsarbeidet.

Arbeidsgruppen anbefaler at det gjøres en vurdering av om verktøyene bør videreføres og hvordan de i så fall bør videreutvikles for å bidra til økt bruk. Dersom det er riktig å videreføre verktøyene trenger vi mer kunnskap om hvordan verktøyene kan utvikles for å bli mer relevante, i praktisk arbeidshverdag, i erfaringssamlinger og i opplæring. Dersom intensjonen bak verktøyene bedre kan ivaretas med andre grep bør dette vurderes som en alternativ tilnærming.

5.2.3 Opplæring til sykmelder (fastlege)

Leger må i dag gjennomføre kurset «obligatorisk e-læringskurs i sykmeldingsarbeid» for å kunne sykmelde. Det er lite systematikk rundt gjennomføringen av kurset. Det er dermed litt tilfeldig når i et utdannings- og spesialiseringsløp det gjennomføres. Det er heller ingen organiserte oppfrisknings- eller oppdateringskurs i sykmeldingsarbeid.

Arbeidsgruppen anbefaler at kurset settes inn i kontekst med etablerte opplæringsstrukturer for leger. En mulighet er å plassere obligatorisk e-læringskurs i sykmeldingsarbeid inn i «Lege i spesialisering del 1» (LIS1). LIS1 er den første obligatoriske delen for alle som skal spesialisere seg i Norge. LIS1 varer i 1,5 år og har et gitt sett av obligatoriske kurs. Ved å integrere kurset i dette opplegget treffer man derfor også leger som har tatt sin utdanning utenfor Norge og som dermed ikke har fått opplæring i sykmeldingsarbeid gjennom sin universitetsutdanning. Dersom e-læringskurset skal gjennomføres før en fysisk samling i LIS1 kan den fysiske samlingen legges opp rundt diskusjon og refleksjon som tar utgangspunkt i kurset. Hensikten med dette er bl.a. å se om sykmeldere kan få økt kompetanseutbytte av kurset dersom det kombineres med faglig diskusjon med kolleger.

5.2.4 Opplæring til sykmelder (øvrige sykmeldere)

Arbeidsgruppen anbefaler at det utvikles målrettede kurs i sykmeldingsarbeid til manuellterapeuter og kiropraktorer. Disse behandlergruppene kan i dag sykmelde i begrenset tid og under visse forutsetninger. De får noe undervisning i trygdemedisin som en del av utdanningen. De har imidlertid ikke et eget e-læringskurs i sykmeldingsarbeid.

Et nytt e-læringskurs for målgruppen kan lages ved å tilpasse det eksisterende e-læringskurset i sykmeldingsarbeid som i dag er rettet mot fastleger. Kurset bør omhandle de sentrale oppgavene for sykmelder og berøre målene om at sykmelder vurderer mulighetene for arbeid, bidrar med funksjonsvurderinger, samt deler og mottar informasjon om tilrettelegging.

Arbeidsgruppen anbefaler at e-læringskurset gjøres åpent tilgjengelig og uten obligatorisk krav til gjennomføring. Et slikt åpent tilgjengelig kurs kan for eksempel knyttes til eksisterende undervisning i utdanningsløpet, og distribueres via foreningene til yrkesgruppene.

5.2.5 Opplæring i samtaleverktøy for fastleger

ICIT (Individual Challenge Inventory Tool) er et samtaleverktøy utarbeidet av fastlege Cathrine Abrahamsen for en jobbfokusert behandling av pasienter. Det er også utviklet som er verktøy i sykemeldingsarbeid for å håndtere et område som mange fastleger synes er vanskelig. ICIT bygger på kognitiv terapi og elementer som atferdsaktivisering og sokratiske spørsmål.

Abrahamsen arbeider med en doktorgrad hvor hun undersøker om samtaleverktøyet ICIT er gjennomførbart i norsk allmennpraksis. Hun har testet det ved at åtte fastleger brukte samtaleverktøyet på 49 pasienter med medisinsk uforklarte symptomer og plager. Legene fant at det gav dem en behandling å tilby denne pasientgruppen og de opplevde mestring i sykmeldingsarbeidet sitt. Deretter utførte Abrahamsen en kontrollert randomisert studie der hun har sammenlignet resultatet av pasientkonsultasjoner gjennomført etter ICIT metoden og uten. Pasientene som fikk behandling med samtaleverktøyet ICIT fikk en signifikant økt funksjon og livskvalitet, samt reduserte symptomer. Hun påviste 27 pst. nedgang i sykefravær for denne gruppen, sammenlignet med 4 pst. i kontrollgruppen.

Abrahamsen har sammen med kolleger kurset andre fastleger i bruk av ICIT og vil i løpet av 2024 ha nådd ut til omtrent 1000 fastleger. Fastlegene læres opp i metoden gjennom et todagers kurs med fysisk tilstedeværelse. Kurset følges opp med digitale oppfølgingsmøter i etterkant. Metoden viser lovende resultater og har god oppslutning hos fastleger.

SKIL (Senter for kvalitet i legekantor) er en statlig finansiert stiftelse som jobber for å øke kvaliteten i fastlegeordningen og andre legetjenester utenfor sykehusene. Deres virksomhet består av kurs for leger, kvalitetsseminar for kommuner, forskning og faglige innspill til myndighetene.

Det har tidligere vært gitt midler via IA-avtalen til faglig opplæring for sykmeldere i regi av SKIL. I juni 2019 fikk senteret som et resultat av IA-avtalen 2 mill. kroner i tilskudd til å utvikle kursmodul i sykemeldingsarbeid. Formålet var å gi legene oppdatert kunnskap om sykemeldingsarbeid, bedre oversikt over egen sykemeldingspraksis og mulighet til å forbedre kvaliteten på egen sykemeldingspraksis. Den partssammensatte arbeidsgruppen som i 2022 gjorde en erfaringskartlegging av IA-avtalen 2019-2022 skriver i sin rapport våren 2022 at det har vært hensiktsmessig å utvikle kurs i sykemeldingsarbeid og at kursmodulen ser ut til å ha bidratt til endring i legenes praksis i tråd med intensjonene i IA-avtalen. De skriver videre at det bør vurderes om metodikken også kan gjøres tilgjengelig for andre sykmeldere.

Arbeidsgruppen anbefaler at det vurderes hvordan kurs i ICIT kan skaleres opp slik at en større andel av fastlegene kan delta. Det bør vurderes en struktur som kan romme instruktører over hele landet i tillegg til et apparat for oppfølging og fornying/revisjon av innhold i kurset. Det vil i den forbindelse også være relevant å vurdere behov for oppfriskningskurs/veiledning/nettverk som kan bidra til god læring og erfaringsutveksling hos fastleger som benytter ICIT som verktøy i sykemeldingsarbeid. Selv om ICIT har vist lovende resultater vil det være nødvendig å vurdere innretningen på kurset dersom det skal oppskaleres. I den forbindelse bør det også vurderes om det finnes andre tilnærminger som kan komplementere kurset, eventuelt om det skal tilbys flere ulike kurs. Eksempelvis kan det være elementer fra pågående forskning ved Nordlandssykehuset om kartlegging av barrierer for retur til arbeid som bør arbeides videre med.

Arbeidsgruppen anbefaler at det vurderes om SKIL kan få finansiering til å videreutvikle en kurspakke for ICIT i samarbeid med Cathrine Abrahamsen. I den sammenheng bør opplegget følgeevalueres for å få bedre dokumentasjon på hvordan metoden fungerer og oppleves i bruk over tid.

Dette tiltaket krever ikke endringer i regelverk.

5.2.6 Informasjon til arbeidstakere og arbeidsgivere

Utvikle praksis- og handlingsnær informasjon

Arbeidsgruppen anbefaler at arbeidet med å utvikle tilpasset digital informasjon og veiledning til arbeidstakere og arbeidsgivere om muligheter, rettigheter og plikter fortsetter, og at dette prioriteres. Arbeids- og velferdsetaten har i dag utviklet mye

informasjon både på åpne nettsider og på innloggede nettsider på nav.no. Likefullt oppleves det fra arbeidstakere og arbeidsgivere som vanskelig å finne den informasjon en trenger. Arbeidsgivere og arbeidstakere bør lett kunne finne informasjon om mulighetene etaten har til å gi konkret råd, veiledning, oppfølging og bistand. Fra etaten har det kommet forslag om å gi arbeidsgivere målrettet informasjon om tilrettelegging ut fra type virksomhet. Arbeidsgruppen støtter dette. Det bør videre gis informasjon om hvordan håndtere vanskelige sykefraværssaker, slik som der det er konflikter eller andre sammensatte årsaker bak et sykefravær.

Arbeidsgruppen anbefaler at det utvikles praksis- og handlingsnær informasjon, som målrettes mot arbeidsgivere og arbeidstakere, med formål å påvirke adferd i forkant av og under et sykefravær i tråd med de føringene som ligger i gjeldende regelverk. Det er viktig at informasjonen utformes og gjøres tilgjengelig på en slik måte at den hjelper arbeidsgivere og arbeidstakere å gjøre rett. Det er derfor vesentlig å gjøre informasjonen praksisnær, og hjelpe til handling, fremfor kun å informere om hva som ligger i regelverket.

Bruk av «dulting»

Arbeidsgruppen mener at det som en del av arbeidet med å forbedre informasjonen til arbeidstakere og arbeidsgivere kan være relevant å utforske bruk av «dulting». «Dulting er små, uformelle virkemidler for å påvirke atferd i gunstige retninger [...]. Dulting er ulikt informasjonskampanjer eller lovregulering ved at tiltakene er påvist å endre menneskers atferd uten å endre valgmulighetene som er tilgjengelige.» (Store Norske Leksikon) Skatteetaten har i flere år jobbet med tilnærminger til dulting i skattemeldingen mv. som har vist lovende resultater. Adferd ved sykdom er komplekst, og sykmeldte kan være sårbare. Ev. «dulting» overfor denne målgruppen må derfor brukes på en slik måte slik at det ikke oppleves som et uforholdsmessig press fra myndighetene. Selv om det å påvirke adferd ved sykdom er noe annet enn å påvirke til å levere riktige skatteopplysninger mener arbeidsgruppen at det er grunn til å se på områder hvor «dulting» kan brukes ved sykefravær.

Arbeidsgruppen anbefaler at arbeids- og velferdsdirektoratet utforsker systematisk bruk av «dulting» ovenfor sykmeldte og arbeidsgivere gjennom målrettet informasjon, målretting av spørsmålsstilling, forhåndsutfylling av spørsmål mv. Arbeidsgruppen har særlig diskutert følgende områder hvor «dulting» kan være relevant:

- Påvirke tilretteleggingsarbeidet på arbeidsplassen med forslag til tilrettelegging
- Påvirke etterlevelse av regelverket for oppfølging av sykmeldte på arbeidsplassen gjennom målrettet informasjon
- Påvirke når og hvordan arbeidstaker og arbeidsgiver ber om bistand fra etaten
- Påvirke varigheten på sykefraværet. De fleste sykmeldinger løper ut en arbeidsuke, uavhengig av tilfriskningsprosessen.

Lovpålagt opplæring

Det er viktig at arbeidsgivere og ansatte med lederoppgaver har grunnleggende kunnskaper om sykefraværsoppfølging og tilrettelegging.

Arbeidsgruppen mener det bør vurderes å inkludere slik informasjon i lovpålagt opplæring om arbeidsgivers plikter etter arbeidsmiljøloven. Det vises i denne sammenheng til at Arbeidstilsynet har fått i oppdrag å lede en partssammensatt arbeidsgruppe som skal vurdere og foreslå eventuelle hensiktsmessige endringer i dagens ordninger for HMS-opplæring for verneombud, medlemmer av arbeidsmiljøutvalg, arbeidsgivere og ansatte med lederoppgaver, herunder når det gjelder opplæringens innhold og læringsmål.

Holdningskampanje

Det er stor aksept i samfunnet for at sykmelding brukes ved vanskelige livshendelser og familiære belastninger (J. D. Holbæk-Hanssen: «Holdninger til sykefravær: Hva mener befolkningen?» Arbeid og velferd 1/2020).

Arbeidsgruppen anbefaler at det iverksettes en holdningskampanje for å bevisstgjøre befolkningen bl.a. om hva som faktisk er vilkårene for sykepengen, hvilke plikter man har som sykmeldt, hva som kan bli konsekvensene av å «bruke opp» sykepengerettighetene sine og deretter bli langvarig syk, samt hvilke rettigheter arbeidstakere har ved andre belastninger.

5.3 Systemløsninger for dialog mellom aktørene i sykefraværsoppfølgingen

En del av utfordringene med dagens sykefraværsoppfølging er knyttet til manglende deling av informasjon mellom arbeidstaker, arbeidsgiver, sykmelder og etaten. En målsetning for en ny sykefraværsoppfølging er at alle aktørene skal dele og motta informasjon av betydning for oppfølgingen. Flere har pekt på at det er behov for å utvikle bedre løsninger for digital samhandling mellom aktørene i sykefraværarbeidet. Blant annet fremheves i Sysselsettingsutvalgets rapport behovet for at det utvikles bedre rammer for dialog mellom sykmelder, arbeidstaker og arbeidsgiver. De foreslo på bakgrunn av dette at det blant annet skulle vurderes å utvikle elektronisk samhandling mellom alle aktørene i sykefraværsoppfølgingen. Arbeids- og velferdsetaten har på sin side kartlagt at sykmeldingen og oppfølgingsplanen ikke dekker Arbeids- og velferdsetatens behov for opplysninger i forbindelse med oppfølgingsarbeidet på det tidspunktet de har behov for det.

Arbeidsgruppen anbefaler et forarbeid for å se på hvordan behovene for informasjonsdeling og dialog mellom aktørene i sykefraværsoppfølgingen kan dekkes. Det er behov for å få mer kunnskap om hvilke utfordringer som foreligger ved dagens samhandling, hvilket behov aktørene har for dialog, og foreslå ny løsning for digital samhandling mellom samtlige aktører i sykmeldingsarbeidet. Det bør i den forbindelse også vurderes hvorvidt dette vil kunne løses gjennom videreutvikling av eksisterende løsninger. Det er samtidig viktig at dette vurderes opp mot det juridiske og teknologiske mulighetsrommet, herunder personvernregelverket. Det kan også være nødvendig med lovendringer for å muliggjøre de ønskede løsningene. Blant informasjonen som

etterspørres er informasjon om tilretteleggingsmuligheter fra arbeidsgiver, og hvilke oppgaver arbeidstaker selv kan klare. Fra etaten etterspørres informasjon om muligheter i regi av etaten og eventuelt planlagt oppfølging. Som en del av dialogløsningen bør det også vurderes om arbeidstaker og arbeidsgiver kan bidra inn i sykmelders funksjonsvurdering for å sikre at vurderingen gjøres i kontekst av arbeidsplassen og mulighetene der.

5.4 Forskning og utvikling

Vi vet lite om hvordan det arbeides med oppfølging av sykmeldte på arbeidsplassene, herunder hvordan arbeidsgivere følger opp de lovpålagte stoppunktene i tidlig fase av sykefraværet. Vi vet heller ikke nok om hvordan arbeidsgiver og arbeidstaker samarbeider om tilrettelegging, diskuterer mulighetene for å være i arbeid til tross for helseproblemer og for øvrig arbeider med å begrense fraværet ved sykdom.

Arbeidsgruppen anbefaler at det lyses ut et forskningsoppdrag som har til formål å fremskaffe mer kunnskap om arbeidsgivers oppfølging av sykmeldte arbeidstakere, hvorvidt de pliktene arbeidsgiver er pålagt i dagens regelverk etterleves, og i hvilken grad det oppleves nyttig. Oppdraget bør studere virksomheter med særlig høyt og særlig lavt fravær, for bl.a. å kartlegge om variasjonene kan ha sammenheng med hvordan det arbeides med sykefraværsoppfølging på den enkelte arbeidsplass. Det kan være vanskelig å måle effekten av god sykefraværsoppfølging. Forskningsoppdraget bør pågå lenge nok og på en slik måte at man i størst mulig grad kan utelukke andre årsaker.

Arbeidsgruppen anbefaler også at alle større lov- og forskriftsendringer knyttet til sykefraværsoppfølgingen følgeevalueres. Slik evaluering bør starte opp samtidig som regelverksendringen, og brukes aktivt, slik at endringer som har uønsket effekt justeres før det har gått lang tid. Dersom man ikke ser positive effekter av endringene, bør andre endringer utredes.

6 Oversikt over anbefalinger om tiltak

Arbeidsgiver har en lovfestet plikt til å ha dialog med og tilrettelegge for at sykmeldte arbeidstakere skal kunne være i arbeidsrelatert aktivitet på arbeidsplassen. Arbeidsgiver skal, i samarbeid med den sykmeldte, utarbeide en oppfølgingsplan, som skal deles med sykmelder og Arbeids- og velferdsetaten. En oppfølging som reduserer sykefraværet, er en fordel for arbeidsgiver, ettersom arbeidsgiver bærer byrder som redusert produktivitet, økt belastning på øvrige ansatte, kostnader til vikar mv. ved langvarig sykefravær.

En sykmeldt arbeidstaker skal være i arbeidsrelatert aktivitet så tidlig som mulig i sykefraværsperioden. Innen åtte uker er det en aktivitetsplikt, med mindre medisinske grunner er til hinder for det. Dette kravet har sammenheng med at risikoen for langvarig fravær øker når den sykmeldte er passiv og ikke har kontakt med arbeidsplassen. En måte å være i aktivitet på, er å være gradert sykmeldt. Den sykmeldte har også plikt til å medvirke ved utarbeidelse og gjennomføring av oppfølgingsplanen, og til å delta i møter med arbeidsgiver om tiltak på arbeidsplassen.

Det er altså arbeidsgiver og arbeidstaker som har hovedansvaret for sykefraværsoppfølgingen. Det er viktig at myndighetene støtter opp under dette, og legger til rette for at flest mulig sykefravær finner sin løsning på arbeidsplassen.

I saker hvor det er behov for oppfølging fra Arbeids- og velferdsetaten må arbeidsgiver opplyse om hvilke tiltak som har vært forsøkt utprøvd på arbeidsplassen og behovet for bistand fra etaten. Det er i dag oppfølgingsplanen som er hovedkilden for formidling av slik informasjon fra arbeidsgiver til Arbeids- og velferdsetaten.

Arbeidsgruppen anbefaler at Arbeids- og inkluderingsdepartementet og Arbeids- og velferdsdirektoratet, ev i samarbeid med andre berørte departementer, nærmere utreder og gjennomfører tiltakene som redegjøres for i avsnittene nedenfor, herunder behov for systemendringer og regelverksendringer, og innenfor de rammene EØS og andre internasjonale forpliktelser setter. Det er store variasjoner mht. hvor tid- og arbeidskrevende det vil være å utrede og implementere de ulike tiltakene. Arbeidet med tiltak som krever lov- eller forskriftsendring tar lang tid og må starte med politisk klarering. Dette bør skje så raskt som mulig. Tiltak som krever endringer i etatens systemløsninger må løftes til styringsdialogen mellom departement og direktorat og internt i etaten, da ressursbruk og prioritering må vurderes opp mot annet arbeid med systemløsninger. Gitt omfanget av sykefravær og utgiftene til sykepenger, mener arbeidsgruppen det er gode argumenter for å prioritere systemløsninger som kan føre til færre eller kortere sykefravær høyt.

Arbeidsgruppen har ikke forslag til tidsrammene for de ulike tiltakene, men vi mener at tiltak som er nødvendige for å kunne gi en sykefraværsoppfølging bygget på behov, herunder tiltak som bedrer/letter kommunikasjonen mellom aktørene må prioriteres høyt. Det samme gjelder tiltak som kan bidra til endrede insentiver for sykmeldere. Tidsrammene for de enkelte tiltakene må tilpasses formelle krav for de ulike typene tiltak, samt tilgjengelige ressurser i departement og direktorat.

Anbefalinger knyttet til produkt- og tjenesteutvikling:

Arbeidsgruppen understreker viktigheten av at pågående arbeid med utvikling av sykmeldingen prioriteres. Det er også avgjørende at Arbeids- og velferdsetaten fortsetter arbeidet med å utvikle digitale kartleggingsverktøy som hjelper etaten med å identifisere sykmeldte med behov for oppfølging. Ved slik identifisering kan flere informasjonskilder benyttes, f.eks. spørsmål til den sykmeldte selv, kombinert med andre kilder slik som sykefraværshistorikk hos den sykmeldte.

Arbeidsgruppen anbefaler at:

- Arbeids- og velferdsetaten styrker sin individuelle oppfølging av sykmeldte som har behov for det, og utvikler metoder, systemer og saksbehandlingsløsninger for en behovsrettet sykefraværsoppfølging, herunder utvikling av kompetanse hos veiledere, digitale kartleggingsverktøy rettet mot sykmeldte og arbeidsgivere og utvikling av ny sykmelding.
- Arbeids- og velferdsetaten styrker arbeidet med veiledning for sykmeldte som trenger å bytte eller skaffe jobb.

- Arbeids- og velferdsetaten gjør en vurdering av om innretningen på arbeidsmarkedstiltak for sykmeldte skal endres for å sikre at etaten har tilgang på relevante tiltak for sykmeldte.
- Arbeids- og inkluderingsdepartementet utarbeider forslag til lovendringer i samsvar med arbeidsgruppens utfordringsbilde, mål og anbefalinger, og i samarbeid med Arbeids- og velferdsdirektoratet.
- Dagens takstregime moderniseres.

Anbefaling knyttet til systemløsninger for dialog mellom aktørene i sykefraværsoppfølgingen:

Arbeidsgruppen understreker at god kommunikasjon mellom aktørene er nødvendig for at sykefraværsoppfølgingen skal fungere. Aktørene må kunne dele og motta informasjon av betydning for oppfølgingen, for at de skal kunne ivareta sitt ansvar. Samtidig setter personvernbestemmelser og regler om taushetsplikt rammer for informasjonsdelingen.

Arbeidsgruppen anbefaler at:

- Det utredes hvordan behovene for informasjonsdeling og dialog mellom aktørene i sykefraværsoppfølgingen kan dekkes og foreslås ny løsning for digital samhandling mellom samtlige aktører i sykmeldingsarbeidet (digitalt samhandlingsrom). Arbeidet skal omfatte en vurdering av det juridiske og teknologiske mulighetsrommet, herunder personvernregelverket.

Anbefalinger knyttet til informasjon og opplæring:

Arbeidsgruppen mener at gjeldende regulering av sykefraværsoppfølgingen i hovedsak er god. Videre er det mye som tyder på at manglende oppfølging til en viss grad har sin årsak i at aktørene har manglende kjennskap til plikter, rettigheter og muligheter.

Arbeidsgruppen anbefaler at:

- nav.no rendyrkes som kilde for informasjon til sykmeldere, og videre utvikling av verktøyene «diagnosespesifikke anbefalinger» og «statistikk for sykmeldere» vurderes.
- «Obligatorisk e-læringskurs i sykmeldingsarbeid» inkorporeres i etablerte opplæringsstrukturer for leger, f.eks. som del av LIS1.
- Det utvikles målrettede kurs i sykmeldingsarbeid til manuellterapeuter og kiropraktorer.
- Det vurderes om og ev. hvordan nye kurs i sykmeldingsarbeid kan tilbys for å gi faglig påfyll til fastleger i håndtering av vanskelige sykmeldingssaker, eksempelvis ICIT-modellen.
- Arbeids- og velferdsdirektoratet utvikler praksisnær informasjon rettet mot arbeidsgivere og arbeidstakere og jobber med å gjøre denne tilgjengelig.
- Arbeids- og velferdsdirektoratet vurderer økt bruk av dulting i informasjon til alle aktører i sykefraværsoppfølgingen.

- Det gjennomføres holdningskampanjer for å informere om plikter og rettigheter ved sykefravær.

Anbefalinger knyttet til forskning og utvikling

Arbeidsgruppen har avdekket at det er gjort lite forskning på oppfølging av sykmeldte på arbeidsplassen. Mangelen på kunnskap gjør det vanskelig å vite hva som virker og ikke virker. Det er videre viktig at alle større lov- og forskriftsendringer knyttet til sykefraværsoppfølgingen følgeevalueres, slik at man kan avdekke og ev. justere dersom man ser uønskede effekter. Slik evaluering bør starte opp samtidig som regelverksendringen, og bør forberedes av departementet parallelt med lovendringsarbeidet.

Arbeidsgruppen anbefaler at:

- Det lyses ut et forskningsoppdrag om oppfølging på arbeidsplassene, herunder hvordan arbeidsgiver og arbeidstaker samarbeider om tilrettelegging, diskuterer mulighetene for å være i arbeid til tross for helseproblemer og for øvrig arbeider med å begrense fraværet ved sykdom. Oppdraget bør også innebære forslag til forbedringer.

Referanser

- Abrahamsen, C., Reme, S.E., Wangen K.R., Lindbæk, M. og Werner E.L. (2023). The effects of a structured communication tool in patients with medically unexplained physical symptoms: a cluster randomized trial. *The Lancet*, 2023.
- Alpino, Matteo, Hauge, Kotsadam og Markussen (2022). «Effects of Dialogue Meetings on Sickness Absence – Evidence from a Large Field Experiment». *Journal of Health Economics* 2022 Apr 7;83:102615.
- Arbeids- og velferdsdirektoratet og Helsedirektoratet 2021. “Informasjonsutveksling mellom NAV og fastleger”.
- Arbeids- og velferdsdirektoratet og Helsedirektoratet 2021. “Strategi for fagfeltet arbeid og helse”.
- Arbeids- og velferdsdirektoratet (2022). Navs personbrukerundersøkelse 2022.
- Arbeids- og velferdsdirektoratet og Helsedirektoratet 2023: Nå snakker vi! Utredning om forbedret informasjonsutveksling mellom NAV og helse- og omsorgssektoren.
- Brage, S., Kristoffersen, P., & Lysø, N. (2014). Navs oppfølging av sykmeldte (Arbeid og velferd nr. 1-2014)
- Folkehelseinstituttet (2018). Effekten av gradert sykmelding vs. full sykmelding på sykefravær og arbeidstilknytningen: en systematisk kartleggingsoversikt.
- Grødum og Orupabo (2015). «Gradering av sykmeldinger - hvilke problemer løser det?»
- Hasting, R.L., Merkus, S.L., Hanvold, T.N. et al., 2022. Impact of the Norwegian Agreement for a More Inclusive Working Life on diagnosis-specific sickness absence in young adults: a difference-in-difference analysis. *BMC Public Health* 22, 235.
- Helsedirektoratet (2019). Beslutningsstøttesystem for sykmelder [nettdokument]. (sist faglig oppdatert 13. november 2019, lest 11. august 2023).
- Hoff E.H., Kraft K.B., Moe C.F., Nylenna M, Østby K.A., Mykletun A. «The cost of saying no: general practitioners' gatekeeping role in sickness absence certification» *BMC Public Health*. 2024 Feb 12;24.
- Holbæk-Hanssen J.D.: «Holdninger til sykefravær: Hva mener befolkningen?» *Arbeid og velferd* 1/2020.
- Kann, I.C, Lima I.V.A, og Kristoffersen P (2014). Håndheving av aktivitetskravet i Hedmark har redusert sykefraværet. *Arbeid og velferd* 3/2014.
- Kraft K.B., Hoff E.H., Nylenna M., Moe C.F., Mykletun A. og Østby K. (2024) Time is money: general practitioners' reflections on the fee-for-service system.
- Kristoffersen, P., Lysø, N. og Yin, J. (2017). «Forsøk med tidlig dialogmøte 2 i Akershus». *Arbeid og velferd* 1/2017, 105-126.
- Lima, I. og Myhre A. (2022). “Markant nedgang i dialogmøter for langtidssykmeldte da Nav begynte å spørre om behov”. *Arbeid og velferd* 2/2022.

- Løvik, C, Øverland, S og Hysing, M. (2014). «Association Between Illness Perceptions and Return-to-Work Expectations in Workers with Common Mental Health Symptoms». *Journal of Occupational Rehabilitation*, 24, 160–170.
- Markussen, S, Røed, K. og Schreiner R.C. (2017). “Can Compulsory Dialogues Nudge SickListed Workers Back to Work?”. *The Economic Journal*, 128(610), 1276–1303.
- Myhre, A. og Grønlien, E. (2023). Arbeidstilknytning blant AAP-mottakere. *Arbeid og velferd* 1/2023.
- Mykletun mfl. (2015). Systematisk veiledning av fastleger reduserte ikke sykefraværet. (Arbeid og velferd nr. 3-2015).
- Mæland mfl. (2018). Sluttrapport for forsøk med ny medisinsk vurdering (NMV) etter seks måneders sykmelding. Uni research 2018.
- Nordlandsforskning (2017). Evaluering av 1-2-3-4 prosjektet i Vestfold.
- Norges forskningsråd 2006 «Evaluering av fastlegereformen 2001–2005»
- Nossen, J.P. (2014). Utvikling av sykefraværet: Betydning av arbeidsmarkedet, gradering og regelendringer (Arbeid og velferd nr. 2 2014).
- Nossen, J.P. & Brage, S. (2015). Aktivitetskrav og midlertidig stans av sykepenger—Hvordan påvirkes sykefraværet? (Arbeid og velferd nr. 3-2015)
- Nossen, J.P. & Sørbø, J. (2015). «Friskmelding til arbeidsformidling» - en ordning som bør benyttes oftere? (Arbeid og velferd nr. 2 2015).
- Nossen, J. P & Delalic, L. (2024). «Hvorfor er sykefraværet fortsatt høyt 3-4 år etter starten av pandemien?» (Arbeid og velferd nr. 2 2024).
- NOU 2019: 7 Arbeid og inntektssikring – Tiltak for økt sysselsetting
- NOU 2021: 2 Kompetanse, aktivitet og inntektssikring – Tiltak for økt sysselsetting
- Ose, S.O., Dyrstad, K., Brattlid, I., Slettebak, R., Jensberg, H., Mandal, R., Lippestad, J., & Pettersen, I. (2013). «Oppfølging av sykmeldte». SINTEF.
- Oslo Economics (2018). «Samfunnsnyten av bedriftshelsetjeneste». OE-rapport nr. 2018-05.
- Oslo Economics (2021). «Bruk av dialogmøte 2 i sykefraværsoppfølgingen». OE-rapport nr. 2021-61.
- Oslo Economics (2022). «Prosessevaluering av Kompetansetiltak for sykmeldte». OE-rapport nr 2022-75.
- Oslo Economics (2023a). «Kartlegging av NAV Arbeidslivssentres arbeid».
- Oslo Economics (2023b) «Følgeevaluering av tiltak for en mer målrettet og effektiv bedriftshelsetjeneste. Nullpunktsmåling mai 2023». OE-rapport 2023-37.
- Oslo Economics (2024a). «Kompetansetiltak for sykmeldte». OE-rapport 2024-37

Oslo Economics (2024b). «Sykefravær og uførhet – hva kan bedriftene gjøre for å hindre frafall fra arbeid?»

Oxford Research (2022a). «Evaluering av Senter for Sykefraværsoppfølging i Hamarregionen». Rapport 2022/3.

Oxford Research (2022b). «Kartlegging av sammenhengen mellom forebyggende arbeidsmiljøarbeid og sykefravær på bransje- og virksomhetsnivå». Rapport 2022/12.

Oxford Research (2023a). «Følgeevaluering av NAV-Vestlands utviklingsprosjekt om sykefraværsoppfølging». Rapport 2023/3.

Oxford Research (2023b). Kartlegging og evaluering av ordningen «Friskmelding til arbeidsformidling». Rapport 2023/12.

Oxford Research og NORCE (2023). Evaluering av utvikling og implementering av nye modeller for sykefraværsoppfølging – Sykefraværsprogrammet – NAV Vest-Viken. Rapport 2023/5.

Oxford Research Rapport (2024/6). Evaluering av tilskudd til ekspertbistand.

Proba 2016. Sluttevaluering av Hedmarksmodellen. Rapport 2016/12.

SKIL 2021 (Senter for kvalitet i legetjenester): Sykmeldingsarbeid for leger. Sluttrapport.

Stami 2017: Sjette europeiske arbeidsmiljøundersøkelse.

Stami 2023: Legemeldt sykefravær [nettdokument]. (lest 11 august 2023).

Sintef (2016). Evaluering av bedriftshelsetjenesten.

Sykefraværsutvalgets rapport «Tiltak for å redusere sykefraværet» avgitt 6. november 2006.

Øyeflaten, Maeland og Haukenes 2020, Independent medical evaluation of general practitioners' follow-up of sick-listed patients: a cross-sectional study in Norway

Øyeflaten, Sveinsdottir, Skagseth og Fyhn (NORCE 2024). «Sykmeldtes jobbforventninger som prediktor for retur til jobb. En kunnskapsoppsummering med overføringsverdi til NAV».

Aamland og Mæland (2016), «Leger i primærhelsetjenesten sine holdninger til og erfaringer med sykmelding og sykefraværsoppfølging - En scoping-oversikt».

Aamland, A., Husabo, E. & Maeland, S (2018). Independent medical evaluation for sick-listed patients: a focus group study of GPs' expectations and experiences. BMC Health Serv Res 18, 666.