



Evaluering av Hedmarksmodellen – NAVs håndtering av aktivitetskravet ved uke 8 i en sykmelding

UNDERVEISRAPPORRT

Rapport 2016 - 05

Proba-rapport nr. 2016 - 05, Prosjekt nr. 15009

ISSN: 1891-8093

LEB/MIL/RB, HB, 15.03.2016

--

Offentlig

--

Evaluering av Hedmarksmodellen – NAVs håndtering av aktivitetskravet ved uke 8 i en sykmelding

UNDERVEISRAPPORT

Utarbeidet for

Arbeids- og velferdsdirektoratet

Forord

Proba samfunnsanalyse har fått i oppdrag fra Arbeids- og velferdsdirektoratet å følge-evaluere innføringen av Hedmarksmodellen i Rogaland, Buskerud og Aust-Agder. Dette er en underveisrapport fra oppdraget. Sluttrapporten skal etter planen foreligge i desember 2016.

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

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

Oslo, mars 2016

Proba samfunnsanalyse

Innhold:

SAMMENDRAG OG KONKLUSJONER.....	1
1. BAKGRUNN OG PROBLEMSTILLINGER.....	7
1.1 Sykefraværsoppfølging.....	7
1.2 Aktivitetskravet ved 8 ukers sykmelding.....	10
1.3 Modellen som ble utviklet i Hedmark.....	10
1.4 Evaluering av modellen i Hedmark.....	11
1.5 Beslutningen om å innføre Hedmarksmodellen som forsøk.....	12
1.6 Finansiering og design av følgeevalueringen.....	12
1.7 Referansegruppe.....	12
1.8 Problemstillinger.....	12
1.9 Endrede rammebetingelser for forsøket.....	13
1.9.1 Føringer fra direktoratet i 2015.....	13
1.9.2 Økt oppmerksomhet fra arbeidslivets parter og Legeforeningen....	15
1.10 Leserveiledning.....	15
2 METODE OG DATAINNSAMLING.....	17
2.1 Oppstart av oppdraget.....	17
2.2 Fylkesbesøk.....	18
2.3 Spørreundersøkelser.....	18
2.4 Telefonintervjuer.....	19
2.5 Deltakelse på oppstartsamling.....	20
2.6 Dialog med oppdragsgiver underveis.....	20
3 OPPFØLGING AV SYKMELDTE.....	21
3.1 Ulike former for sykmelding.....	21
3.2 Sykefraværsoppfølgingen til og med uke 12.....	23
3.2.1 Oppfølgingsplan innen uke 4 av sykefraværet.....	23
3.2.2 NAVs informasjonsbrev ved uke 4 av sykefraværet.....	24
3.2.3 Dialogmøte 1 innen uke 7 av sykefraværet.....	24
3.2.4 NAVs vurdering av aktivitetskravet ved uke 8 av sykefravær.....	25
3.2.5 Utsendelse av brev om midlertidig stans av sykepenger.....	28
3.2.6 Etter en midlertidig stans av sykepenger.....	29
3.2.7 Brev om endelig stans ved uke 12 av sykefraværet.....	30
4 INNFØRING AV HEDMARKSMODELLEN.....	31
4.1 Nærmere om Hedmarksmodellen.....	31
4.2 Implementering av Hedmarksmodellen i de tre forsøksfylkene.....	34
4.3 Forankring av Hedmarksmodellen.....	37
4.3.1 Sentral prosjektledelses forankring hos forsøksfylkene.....	37
4.3.2 Forankring av forsøket hos fylkesledelsen.....	38
4.3.3 Kompetanseveilederne.....	38
4.3.4 Rådgivende leger og psykologer.....	40
4.3.5 NAV-kontorlederne.....	40
4.3.6 SYFO-veilederne.....	41
4.3.7 IA-rådgiverne.....	44

4.3.8	Sykmeldere/leger.....	46
4.3.9	Arbeidsgivere	49
4.3.10	Arbeidstakere/sykmeldte	52
4.3.11	Likhet og forskjeller mellom forsøksfylkene.....	53
4.4	Er Hedmarksmodellen egentlig noe nytt?.....	53
4.4.1	Tidligere praksis rundt aktivitetskravet ved uke 8.....	54
4.4.2	Bruk av verksteder/møter	54
5	GJENNOMFØRING AV SAKSDRØFTINGSVERKSTED	57
5.1	Praktisering av saksdrøftingsverkstedene.....	57
5.2	SYFO-veiledernes erfaring med verkstedene	59
6	BETYDNING AV SAKSDRØFTINGSVERKSTED FOR SYKEFRAVÆRSOPPFØLGINGEN.....	67
6.1	Sykefraværsoppfølgingen frem til uke 8	67
6.1.1	Oppfølgingsplanen	67
6.1.2	Dialogmøte 1	68
6.1.3	Bruk av gradert sykmelding.....	70
6.2	Saksdrøftingsverksted og vurderingen av aktivitetskravet uke 8.....	71
6.3	Melding om midlertidig stans av sykepenges.....	77
6.4	Sykefraværsoppfølgingen fra uke 9.....	78
6.4.1	Brev om endelig stans av sykepenges	79
6.4.2	Dialogmøte 2	79
7	TILBAKEMELDINGER OM HEDMARKSMODELLEN	83
7.1	Erfaringer og synspunkter fra sykmeldte	85
7.2	Erfaringer og synspunkter fra arbeidsgivere.....	87
7.2.1	Håndhevelse av aktivitetskravet ved uke 8	88
7.2.2	Endringer i virksomhetenes sykefraværsoppfølging	90
7.3	Erfaringer og synspunkter fra sykmeldere/leger.....	93
7.4	Positive kommentarer/synspunkter på Hedmarksmodellen	93
7.5	Negative kommentarer/synspunkter på Hedmarksmodellen.....	95
7.6	NAV-ansattes innspill til justeringer av Hedmarksmodellen	95
8	UTFORDRINGER OG ANBEFALINGER.....	99
8.1	Informasjonsbrevet ved uke 4	99
8.2	Gjennomføring av saksdrøftingsverksted	100
8.3	Håndheving av aktivitetskravet ved uke 8	103
8.4	Stopp av sykepenges ved uke 8 og brev med melding om midlertidig stans av sykepenges	104
8.5	Orientering til arbeidsgiver om midlertidig stans av sykepenges	107
8.6	Grensesnittet mellom NAV-kontor og NAV forvaltning	108
8.7	Arbeidsbelastning for SYFO-veiledere	109
8.8	Dialog/samhandling med sykmeldere/leger.....	110
8.9	Bruk av lokale medier	111
	REFERANSER:	112
	VEDLEGG 1 – NAVS SYKEFRAVÆRSOPPFØLGINGSREGIME.....	113
	VEDLEGG 2 – AKTØRER I SYKEFRAVÆRSOPPFØLGING.....	115
	VEDLEGG 3 – KJENNETEGN VED DE NAV- ANSATTE.....	120

VEDLEGG 3 – INFORMASJONSBREVET VED UKE 4.....	124
VEDLEGG 4 – BREV OM MIDLERTIDIG STANS AV SYKEPENGER	125
VEDLEGG 5 – SJEKKLISTE PÅ VERKSTEDET	126

Sammendrag og konklusjoner

Resymé

I 2004 innførte myndighetene et aktivitetskrav ved 8 ukers sykmelding. De første månedene etter lovendringen hadde man en streng håndheving av kravet. Etter hvert fulgte imidlertid NAV i mindre grad opp føringene i loven, og sykepengene ble sjelden stanset på grunn av ufullstendig dokumentasjon. NAV Hedmark utviklet og implementerte i 2013 en ny modell for håndtering av aktivitetskravet ved uke 8, som nå testes ut i tre nye fylker. Proba samfunnsanalyse har fått i oppdrag fra Arbeids- og velferdsdirektoratet å følgeevaluere forsøket. Dette er vår underveisrapportering fra oppdraget.

Vi finner at forsøket er godt forankret i NAV, og at saksdrøftingsverksteder, som er et viktig element i forsøket, er en god arena for drøfting av enkeltsaker og kompetanseutvikling for NAV-veilederne. Gjennomføringen av verkstedet har allikevel utfordringer tilknyttet effektivitet og klargjøringen av deltakernes rolle. Det er også et forbedringspotensial når det gjelder informasjon til og forankring av den nye praksisen blant eksterne aktører. Legeforeningen og arbeidslivets parter sentralt er betydelig mer kritisk til modellen og forsøket enn våre informanter i fylkene. Vi anbefaler Arbeids- og velferdsdirektoratet og forsøksfylkene å se nærmere på hvordan saksdrøftingsverkstedene gjennomføres og hvordan aktivitetskravet kommuniseres til sykmeldere, arbeidsgivere og arbeidstakere.

Bakgrunn

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

Hvert år når om lag 200 000 sykmeldte 8 ukers sykmelding. Frem til 2015 fulgte NAV i liten grad opp de føringene som ligger i loven. Sykepengene ble som hovedregel ikke stoppet på grunn av ufullstendige dokumentasjon. Det ble heller ikke gjort en reell vurdering av den sykmeldtes muligheter til arbeidsrelatert aktivitet. Sykepengene ble dermed som regel videreført. I den grad det var påkrevd fulgte NAV opp sykmelder, arbeidsgiver og/eller sykmeldte for å få ytterligere informasjon.

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

Modellen består i hovedsak av to elementer. For det første sendes et

standardbrev til den sykmeldte som ikke får unntak fra aktivitetskravet ved uke 8. Brevet informerer om at sykepengeutbetalingen er stanset midlertidig, og inneholder en oppfordring om å ta kontakt med arbeidsgiver. For det andre gjennomfører alle NAV-kontorene ukentlige saksdrøftingsverksteder der man drøfter aktivitetskravet i de sykmeldingene som har vart i 8 uker. I verkstedet får veileder faglig støtte fra rådgivende lege og kompetanseveileder (møteleder) fra NAV fylke.

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

Problemstillinger

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

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

Vi fokuserer spesielt på gjennomføringen av intervensjonen (tiltakene i tiltakspakken), organisering av arbeidet for å støtte opp om intervensjonen, hindringer i samarbeidet mellom arbeidsgiver, lege, bruker og NAV, samt eventuelle lov-/regelutfordringer. Videre gir vi innspill til implementeringen og gjennomføringen av forsøket i de tre fylkene.

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

Konklusjoner

Tiltakspakken har lagt et godt grunnlag for implementering av forsøket

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

Forsøket er godt forankret i NAV, men modellen kan forankres bedre eksternt

Hovedinntrykket er at forsøket er godt forankret hos relevante instanser internt i NAV. Sentral prosjektledelse har arrangert samlinger for forsøksfylkene, det har vært fylkesvise samlinger for SYFO-veiledere og IA-rådgivere og lokal

forsøksledelse har gitt informasjon på ledermøter. I den grad vi har funnet noe svak forankring er det blant enkelte NAV kontorledere.

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

Viktige premissleverandører for vurderingen av aktivitetskravet ved uke 8 er sykmeldere/leger. I alle forsøksfylkene blir det rapportert om utfordringer knyttet til å forankre forsøket hos dem. Det rapporteres om god forankring og dialog i enkeltkommuner og hos enkeltsykmeldere, mens det andre steder kan ha vært utfordringer med å endre praksisen.

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

Alle forsøksfylkene har sine saksdrøftingsverksteder en fast dag i uken. I Rogaland er det til sammen 16 verksteder, i Aust-Agder er det fire, mens det i Buskerud er ni verksteder. De tre fylkene har valgt ulike måter å gjennomføre verkstedet på. I Aust-Agder og Buskerud (som i Hedmark) skal veiledere forberede sine saker i forkant av verkstedet, og legger frem sakene med den hensikt å drøfte muligheter for arbeid. Prosjektledelsen for forsøket har utviklet en sjekklister som veilederne skal bruke i forkant av verkstedet, og som de to fylkene har videreutviklet. NAV Rogaland valgte i utgangspunktet en annen tilnærming, ved at veilederne ikke gjør saksforberedelser før verkstedet.

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

Rundt 80 prosent av alle SYFO-veilederne mener at de bruker mer tid på å vurdere 8-ukerskravet i dag enn for ett år siden. Nesten 80 prosent mener at kvaliteten på saksbehandlingen rundt 8-ukerskravet er blitt bedre på grunn av etableringen av verkstedet. Nesten halvparten svarer også at de selv håndterer sakene mer likt i dag enn for ett år siden. Om lag halvparten håndhever aktivitetskravet strengere i dag.

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

Legeforeningen og partene fra arbeidslivet som sitter i referansegruppen er kritisk til modellen og forsøket. Vi finner imidlertid ikke systematisk støtte for dette fra våre informanter i og utenfor NAV i forsøksfylkene. Hovedinntrykket er at arbeidsgiverne er avventende eller positive til de endringene som NAV har innført som del av forsøket. Blant sykmeldere/leger er inntrykket mer

sammensatt. De få legene vi har intervjuet er generelt positive, selv om de også ser utfordringer ved at modellen legger et større ansvaret på den sykmeldte. Hvordan de sykmeldte har opplevd NAVs håndtering av 8-ukerskravet er det imidlertid for tidlig å svare på.

Utfordringer og anbefalinger

I rapporten gjør vi rede for utfordringer i Hedmarksmodellen og kommer med anbefalinger knyttet til implementeringen av forsøket i de tre fylkene. Vi retter et spesielt søkelys på forhold som fremstår som de viktigste å sette på dagsorden i slutføringen av forsøket. Siden en rekke fylker, utenom forsøksfylkene, har tatt i bruk deler fra Hedmarksmodellen i sin sykefraværshåndtering, løfter vi også frem aspekter ved modellen som har betydning for disse. Det er imidlertid utenfor dette oppdraget å sammenlikne Hedmarksmodellen med alternative måter for NAV å håndtere aktivitetskravet ved uke 8 på.

Det er viktig å understreke at datagrunnlaget vårt i stor grad består av tilbakemeldinger fra NAV-ansatte. Vi har kun gjennomført noen få intervjuer med sykmeldere/leger, arbeidsgivere og sykmeldte. Det er også viktig å påpeke at vi er i en tidlig fase av forsøket. Utfordringene og våre anbefalinger kan oppsummeres på følgende måte:

- Informasjonsbrevet ved uke 4 har forbedringspotensial
- Gjennomføringen av saksdrøftingsverkstedet bør vurderes nærmere
- En for streng håndheving av aktivitetskravet ved uke 8 kan være svært belastende for de sykmeldte
- Blir den sykmeldte godt nok varslet om at sykepengene stoppes?
- Ny modell gir økt arbeidsbelastning for SYFO-veiledere på kort sikt
- Dialog/samhandling med sykmeldere/leger bør forbedres
- Forsøksfylkene kan bruke lokale medier mer offensivt

Informasjonsbrevet ved uke 4 har forbedringspotensial

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

Gjennomføring av saksdrøftingsverksted bør vurderes nærmere

Mye tyder på at det har vært, og fortsatt er, en del variasjon med hensyn til hvordan saksdrøftingsverkstedene fungerer, for eksempel hvilken rolle rådgivende lege og kompetanseveileder (møteleder) har. Vi har fått til dels sprikende tilbakemeldinger, men ser følgende forhold som bør vurderes nærmere, av Arbeids- og velferdsdirektoratet, fylkenes prosjektledelse og/eller deltakerne i verkstedene:

- Bør alle veilederne delta i diskusjonen av alle sakene i et saksdrøftingsverksted?

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

En for streng håndheving av aktivitetskravet ved uke 8 kan være svært belastende for de sykmeldte

Sykmeldte kan være i en vanskelig situasjon fysisk, psykisk og/eller økonomisk. Flere sykmeldere/leger, sykmeldte og NAV-ansatte vi har intervjuet uttrykker en bekymring for hvordan innskjerpingen av aktivitetskravet kan slå ut for enkelte grupper. Vi har blitt fortalt om eksempler på enkeltsaker der noen mener at veileder har gått for langt i å stille krav eller viser dårlig skjønnsutøvelse i forbindelse med håndhevelsen av aktivitetskravet ved uke 8. Foreløpig er det imidlertid ikke mulig å svare på om NAVs nye praksis øker antallet vanskelig saker hvis man ser hele sykefraværsløpet under ett.

Blir den sykmeldte godt nok varslet om at sykepengene stoppes?

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

Ny modell gir økt arbeidsbelastning for SYFO-veiledere på kort sikt

80 prosent av veilederne oppgir at de bruker mer tid på å vurdere aktivitetskravet ved uke 8 i dag enn for ett år siden. Det er viktig at Arbeids- og velferdsdirektoratet og NAV fylkene er bevisste på at innføringen av Hedmarksmodellen – i hvert fall på kort sikt – kan gi økt arbeidsbelastning for SYFO-veilederne. Et vellykket forsøk er avhengig av at veiledere har gode nok rammebetingelser til å oppfylle de intensjoner og krav som følger av modellen.

Dialog/samhandling med sykmeldere/leger bør forbedres

Forsøksfylkene har hatt noe utfordringer med å komme i dialog med sykmelderne/legene enkelte steder. Det rapporteres om god dialog i enkelte kommuner og hos enkeltsykmeldere, mens det andre steder har vært større utfordringer. NAV-ansatte forklarer mangelfull eller dårlig kommunikasjon blant annet med at en del leger ikke deltar på møter med NAV med mindre de blir kompensert økonomisk. Gjennom sin håndtering av aktivitetskravet, og innføring av nytt elektronisk sykmelding og dialogmelding mellom sykmelder og NAV, stiller NAV større krav til oppfølging og dokumentasjon fra sykmelderne/legene. Forsøket reiser derfor spørsmål ved om *Normaltariff for fastleger* og eventuelt andre kompensasjonsordninger tar hensyn til den økte arbeidsbelastningen for sykmeldere knyttet til sykefraværet frem til uke 8.

Forsøksfylkene kan bruke lokale medier mer offensivt

Hedmarksmodellen og NAVs innskjerping av aktivitetsplikten stiller større krav til sykmelder/lege, arbeidsgiver og den sykmeldte, noe som gjør informasjon ut til aktørene særlig viktig. Fylkene har sendt ut formelle brev som informerer om endringene, og det har vært arrangert samlinger for arbeidsgivere og sykmeldere.

Antall henvendelser og typer spørsmål som NAV får fra sykmelder/lege, arbeidsgiver og de sykmeldte tyder likevel på at forsøket ikke er godt nok forankret hos alle relevante aktører. Det å nå ut med informasjon om ny praksis er imidlertid krevende. Dette har blant annet sammenheng med at oppmerksomheten hos mange arbeidstakere, arbeidsgivere og ansatte med personalansvar først vekkes på det tidspunktet de faktisk har et langtidsfravær.

At man lykkes med å nå ut med informasjon om NAVs praksis er ikke minst viktig i en situasjon der den formelle kommunikasjonen fra NAV til dels gjøres via standardisert brev. Det er for eksempel viktig for NAV å få kommunisert ut til arbeidsgivere som forskutterer sykepengen at NAV er avhengig av å motta inntektsopplysninger for arbeidsforholdet for å kunne sende et varselbrev til arbeidsgiver om en stans av sykepengen.

NAVs generelle innskjerping av aktivitetskravet ved uke 8 i 2015 har bidratt til en del omtale i riksmedia. Mye tyder likevel på at lokale medier kan brukes mer offensivt av forsøksfylkene i 2016 enn det som har vært situasjonen i 2015.

1. Bakgrunn og problemstillinger

Utgiftene til sykepenger for arbeidstakere er anslått til 35,2 milliarder kroner i 2015. Det er en økning på 4,2 prosent fra saldert budsjett i 2014. Økningen skyldes både økt sysselsetting og at lønnsnivået for sykmeldte medfører et høyere sykepengegrunnlag (Arbeids- og sosialdepartementet, 2014).

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

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

NAV Hedmark utviklet og implementerte i 2013 en ny satsing knyttet til NAVs håndtering av aktivitetskravet ved uke 8 – den såkalte Hedmarksmodellen. En effektevaluering i regi av Arbeids- og velferdsdirektoratet (heretter direktoratet) i 2014 viste gode resultater. Høsten 2014 besluttet myndighetene å iverksette et forsøk i tre nye fylker basert på erfaringene fra Hedmark. Det er sistnevnte forsøk som er utgangspunktet for denne følgeevalueringen. Forsøket startet formelt opp 1. september 2015 og varer i 12 måneder.

1.1 Sykefraværsoppfølging

De sentrale aktørene i forbindelse med sykefraværsoppfølging er den sykmeldte, sykmelder, arbeidsgiver og NAV. Målsettingen med Hedmarksmodellen er å få involverte aktører til å endre atferd. Nedenfor gir vi en kort oversikt over aktørenes rolle innenfor dagens regime for sykmeldinger/sykefraværsoppfølging. Vi følger opp med en grundigere redegjørelse i kapittel 3 og i vedlegg 2.

Sykmelder

Rett til sykepenger fra NAV er betinget av sykmelding fra lege (eller annen sykmelder). Det er først og fremst fastlegene som skriver ut sykmeldinger i Norge¹. Sykehusleger sykmelder imidlertid ofte når pasienten er innlagt på sykehus, men som regel overtar fastlegen når pasienten blir skrevet ut. Den sykmeldtes fastlege har også ansvar for å delta i møter med NAV/arbeidsgiver.

¹ Tannlege kan sykmelde i forbindelse med arbeidsuførhet på grunn av tannbehandling eller sykdom i munn og kjeveledd. Manuellterapeuter og kiropraktorer kan sykmelde en begrenset periode i forbindelse med muskel- og skjelettlidelser.

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

De fleste legene benytter elektronisk sykmelding. Gjennom innføringen av en ny kommunikasjonsløsning for elektronisk sykmelding og dialogmeldinger (EKHO) legges det til rette for en effektiv elektronisk to-veis kommunikasjon mellom sykmelder og NAV. NAV kan gjennom systemet be om medisinske tilleggsopplysninger, sende sykmelder en innkalling til dialogmøter og motta svar på disse. Sykmelder kan svare på NAVs henvendelser og sende egeninitierte meldinger til NAV. I tillegg kan sykmelder få oversendt oppfølgingsplaner fra arbeidsgiver hvis disse foreligger elektronisk.

Regelverket er tydelig på at dersom NAV ikke har mottatt utvidet legeerklæring innen 8 uker, skal sykepengeutbetalingen i utgangspunktet stoppes (§ 8-4 Andre ledd – Aktivitetsplikt og Faglig veileder for sykmeldere).

Arbeidsgiver og arbeidstaker/sykmeldte

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

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

Oppfølgingsplan

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

² Unntak fra å skrive utvidet legeerklæring er omtalt i avsnitt 3.2.4.

Dialogmøte innen sju uker (Dialogmøte 1)

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

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

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

NAV-kontoret

Det er NAV-kontoret som mottar sykmeldingene og følge opp den sykmeldte så lenge vedkommende mottar sykepenge. Det er fastlagt prosedyrer for hvordan veilederne skal jobbe med oppfølging av de sykmeldte, på gitte tidspunkter, for å sikre likebehandling og gode styringsmuligheter. NAV forvalter også en rekke tilskudds- og hjelpemiddelordninger som kan brukes ved tilbakeføring til arbeid.

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

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

1.2 Aktivitetskravet ved 8 ukers sykmelding

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

Med mindre medisinske årsaker er til hinder for det, må den sykmeldte være i arbeidsrelatert aktivitet for å få rett til sykepengene (se avsnitt 3.2.4). Aktivitetskravet gjelder for alle sykmeldte, uavhengig om man har arbeidsgiver eller ikke. ”Dersom den sykmeldte ikke er i arbeidsrelatert aktivitet og det ikke foreligger unntaksgrunner, vil utbetalingen av sykepengene utover 8 uker bli stanset automatisk. NAV må i slike tilfeller varsle den sykmeldte og eventuelt arbeidsgiver”. (Rundskriv til Folketrygdloven § 8-4 Arbeidsuførhet).

Frem til 2015 fulgte ikke NAVs håndheving av aktivitetskravet de føringene som ligger i loven³. For eksempel ble sykepengene som hovedregel ikke stoppet på grunn av ufullstendige sykmeldinger. Det ble heller ikke gjort en reell vurdering av den sykmeldtes muligheter til arbeidsrelatert aktivitet. De fleste sykmeldte fikk dermed unntak fra aktivitetskravet, og nesten alle unntakene var medisinsk begrunnet (Kann, Lima og Kristoffersen, 2014).

Frem til 2015 stoppet altså NAV sjelden sykepengene selv om dokumentasjonen for å gjøre unntak var mangelfull. I stedet ble sykepengene videreført – parallelt med at NAV eventuelt fulgte opp sykmeldte, arbeidsgiver og/eller sykmelder. Som vi kommer tilbake til senere i rapporten innskjerpet imidlertid NAV sin praksis knyttet til håndhevingen av aktivitetskravet i 2015.

1.3 Modellen som ble utviklet i Hedmark

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

³ De første månedene etter lovendringen i 2004 ble aktivitetskravet håndhevet strengt. I følge Markussen (2010) sank sykefraværet med 23 prosent. Hovedårsaken var lovendringen. Praksisen ble imidlertid møtt med kritikk fra blant annet partene i arbeidslivet. Etterhvert ble håndhevingen av kravet mindre strengt.

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

Modellen bestod av følgende konkrete tiltak:

- Endring av standardbrevet til sykmeldte om vedtak om midlertidig stans av sykepengeutbetalinger med melding om mulig tap av inntekt og oppfordring til å ta kontakt med arbeidsgiver.
- Saksdrøftingsverksted for NAV-ansatte (NAV-veileder får faglig støtte fra rådgivende lege, psykolog og kompetanseveileder (møteleder) fra fylke).

I brevet som ble sendt den sykmeldte ved uke 8 fikk den sykmeldte beskjed om å ta kontakt med arbeidsgiver. I brevet gjorde NAV også oppmerksom på at sykmeldte kunne få etterbetalt sykepengene dersom vedkommende er tilbake i jobb innen 12. uke, eller hvis vedkommende ut fra ny dokumentasjon får unntak fra aktivitetskravet.

I Hedmark hadde saksdrøftingsverkstedene form av regelmessige møter som ble ledet av en kompetanseveileder fra NAV fylket. NAV-veiledere på det enkelte kontor la frem "sine" saker med den hensikt å drøfte konkrete muligheter for arbeid (Kann, Lima og Kristoffersen, 2014).

NAV Hedmark iverksatte modellen den 1. april 2013, men informasjonsarbeidet om ordningen startet tidligere. Blant annet gjennom informasjonsskriv til sykmeldte, sykmelder, arbeidsgivere og medieomtaler. Hedmark benytter fortsatt sin modell, selv om de har gjennomført enkelte justeringer siden 2013. Blant annet har de måtte tilpasse seg føringene fra sentral prosjektledelse i direktoratet vinteren 2015. Hedmark er imidlertid ikke en del av dette oppdraget.

1.4 Evaluering av modellen i Hedmark

Arbeids- og velferdsdirektoratet har undersøkt effekten av modellen i Hedmark (se Kann, Lima og Kristoffersen, 2014) ved å studere endring i varighet, antall nye sykefraværstilfeller og endring i friskmeldinger på grunnlag av NAVs registre. Den sentrale analysedimensjonen var å sammenlikne endringen i sykefraværet i Hedmark med resten av fylkene.

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

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

1.5 Beslutningen om å innføre Hedmarksmodellen som forsøk

Det er betydelig variasjon i det legemeldte sykefraværet i Norge. Både mellom fylker og mellom kommuner. Ifølge avgåtte NAV-direktør, Joakim Lystad, har Hedmark etter innføring av modellen hatt den beste utviklingen i landet når det gjelder nedgang i sykefraværet.⁴

I forbindelse med evaluering av modellen i Hedmark (Kann, Lima og Kristoffersen, 2014) ble det ikke gjennomført kvalitative studier av i hvilken grad og på hvilken måte modellen i Hedmark førte til praksisendring og læring blant berørte aktører. De så heller ikke på eventuelle uheldige konsekvenser av modellen. For å bedre kunnskapsgrunnlaget besluttet myndighetene å iverksette et forsøk med å innføre Hedmarksmodellen i tre nye fylker. Proba samfunnsanalyse fikk i oppdrag å følgevaluere forsøket i april 2015.

1.6 Finansiering og design av følgeevalueringen

Denne følgeevalueringen er finansiert av IA-kompetansemidler bevilget av Oppfølgingsgruppen for IA-avtalen. Det er imidlertid Arbeids- og velferdsdirektoratet som har designet forsøket og laget oppdragsbeskrivelsen for denne følgeevalueringen. Partene i arbeidslivet har ikke blitt involvert i dette arbeidet.

1.7 Referansegruppe

Etter at oppdragsbeskrivelsen for oppdraget forelå ble det opprettet en referansegruppe for forsøket. Den har bestått av Kari Saastad fra Spekter, Anette Pollen fra Virke, Gry Gundersen fra LO, Nina Sverdrup Svendsen fra Akademikerne og Kjartan Olafsson fra Legeforeningen. I tillegg deltar prosjektleder og en representant fra hver av de tre forsøksfylkene.

1.8 Problemstillinger

I oppdraget skal vi evaluere hvordan og i hvilken grad tiltakene i Hedmarksmodellen fører til praksisendring blant aktørene i sykefraværarbeidet i følgende tre forsøksfylker: Buskerud, Aust-Agder og Rogaland.

Vi skal belyse:

- Om/i hvilken grad tiltakene i Hedmarksmodellen bidrar til ønsket praksisendring knyttet til aktivitetskravet hos aktørene i sykefraværarbeidet. Disse aktørene er ansatte i NAV (veiledere, ansatte i arbeidslivssentre og rådgivende leger/psykologer), lege/sykmelder, arbeidsgiver og den sykmeldte.

⁴ Lystad til Lillesands-posten 06.01.2015.

- Hvilke løsninger og hindringer for måloppnåelse som kan observeres i aktørenes holdninger til, og erfaringer, med tiltakene.

Vi fokuserer spesielt på:

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

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

Siden dette er en følgeevaluering har vi hatt en rekke møter med prosjektets styringsgruppe, sentral prosjektledelse i direktoratet og prosjektets kjernegruppe (de lokale prosjektlederne). Vi har også deltatt på to møter med prosjektets referansegruppe som består av representanter fra arbeidslivets parter (LO, Akademikerne, Virke og Spekter) og Legeforeningen.

1.9 Endrede rammebetingelser for forsøket

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

1.9.1 Føringer fra direktoratet i 2015

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Det overnevnte illustrerer at rammebetingelsene for forsøket har endret seg en del fra hva direktoratet i utgangspunktet hadde tenkt skulle være førende for evalueringsoppdraget da det ble lyst ut vinteren 2015. Alle fylker er blitt pålagt å endre praksis i retning av Hedmarksmodellen.

1.9.2 Økt oppmerksomhet fra arbeidslivets parter og Legeforeningen

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

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

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

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

Den store interessen for forsøket og NAVs innskjerping av aktivitetskravet ved uke 8 har også resultert i at direktoratet har tatt et initiativ for å drøfte aktivitetskravet, der blant annet arbeidslivets parter og Legeforeningen involveres.

1.10 Leserveiledning

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

Kapittel 5 er viet saksdrøftingsverkstedet. Vi beskriver hvordan verkstedene gjennomføres og drøfter eventuelle erfaringer og tilbakemeldinger fra SYFO-veilederne. I kapittel 6 ser vi nærmere på betydningen av saksdrøftingsverkstedet for NAV sin sykefraværsoppfølging. SYFO-veiledere vurderer i forhold til kompetanseutvikling, likebehandling mv.

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

I kapittel 8 oppsummerer vi en del utfordringer i modellen og til forsøket. I tillegg kommer vi med en del anbefalinger. Noen innspill og anbefalinger er rettet mot Arbeids- og velferdsdirektoratet. Andre er relevante for alle NAV-ansatte som skal ta i bruk saksdrøftingsverksteder for å håndtere vurderingen av aktivitetskravet ved uke 8.

2 Metode og datainnsamling

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

Arbeids- og velferdsdirektoratet har parallelt med vårt arbeid lagt opp til en kvantitativ evaluering som bygger på analysene fra Hedmark i 2014 (jf. punkt 1.4). Resultater fra den vil foreligge vinteren 2017. Denne rapporten er en underveisrapportering fra forsøket. Vår sluttrapport skal ferdigstilles innen utløpet av 2016.

Som vi har drøftet ovenfor ble rammebetingelsene og konteksten for dette oppdraget noe annerledes enn hva både vi som evaluator og oppdragsgiver hadde tenkt i utgangspunktet. Fra å være et begrenset forsøk i tre fylker har direktoratets innskjerping av aktivitetskravet ved uke 8 i mars 2015 bidratt til at sentrale forutsetninger for forsøket nå gjelder alle landets NAV kontor.

Som følge av direktoratets ønske om å gjøre justeringer underveis i forsøket og stor interesse fra partene, har vi derfor laget en mer omfattende underveisrapport enn det vi opprinnelig hadde lagt opp til.

2.1 Oppstart av oppdraget

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

Gjennomgang av tiltakspakken i Hedmarksmodellen

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

Studiebesøk i Hedmark

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

2.2 Fylkesbesøk

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

Observasjon av et saksdrøftingsverksted

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

Kvalitative intervjuer

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

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

2.3 Spørreundersøkelser

Som en del av oppdraget har vi gjennomført to spørreundersøkelser i forsøksfylkene. Én med alle SYFO-veilederne og én med alle IA-rådgiverne på NAVs arbeidslivssentre. Undersøkelsene ble gjennomført via internettsystemet Survey-xact. E-post med link til spørreskjemaet ble første gang sendt ut den 30. november. Det ble purret tre ganger.

SYFO-veilederne i forsøksfylkene

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

En svært viktig del av undersøkelsen var å kartlegge erfaringene med saksdrøftingsverkstedet og håndteringen av aktivitetskravet ved uke 8. Vi var

spesielt opptatt av å identifisere eventuelle endringer i praktisering av sykefraværsoppfølgingen som følger av Hedmarksmodellen, både blant de enkelte veilederne, og i fylket som helhet.

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

Undersøkelsen ble sendt ut til 232 SYFO-veiledere i de tre fylkene. Til sammen svarte 183 veiledere, som gir en svarprosent på 79 prosent.

Blant de som svarte, var det en jevn fordeling på "små" og "store" kontorer, det vil si hvor mange SYFO-veiledere de jobbet sammen med. Hovedvekten av veilederne er over 40 år. Mange veileder håndterer også andre saker og oppgaver på NAV-kontoret. Et flertall av respondentene svarer at de følger opp flere enn 10 saker i løpet av en vanlig uke. Over 40 prosent svarer mer enn 20 saker. I vedlegg 2 vises kjennetegn ved SYFO-veilederne.

IA-rådgivere på arbeidslivssentrene i forsøksfylkene

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

En viktig del av undersøkelsen var å kartlegge IA-rådgivernes samhandling med IA-virksomhetene. Vi ønsket både å få vite hva de hadde gjort av informasjonsarbeid om forsøket overfor arbeidsgiverne, og hvilke tilbakemeldinger/spørsmål de hadde fått fra arbeidsgiverne om forsøket. Vi var opptatt av å få identifisert både positive og negative erfaringer/synspunkter. Spørreskjemaet ble kvalitetssikret av to IA-rådgivere og oppdragsgiver.

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

De fleste av rådgiverne er kvinner og halvparten er over 50 år. Kjønn og alderssammensetningen er relativt likt fordelt mellom fylkene. Omlag halvparten har jobbet i mer enn seks år som IA-rådgiver. Om lag halvparten følger opp mer enn 50 IA-virksomheter. I vedlegg 2 vises kjennetegn ved IA-rådgiverne.

2.4 Telefonintervjuer

I etterkant av fylkesbesøkene gjennomførte vi telefonintervjuer med relevante informanter for å få kunnskap om eventuelle endringer etter oppstart av forsøket, og/eller løsninger/hindringer for måloppnåelse. Temaene i telefonintervjuene var de samme som under fylkesbesøkene.

Vi la opp til å gjennomføre om lag 30 telefonintervjuer fordelt på de tre fylkene høsten 2015. Ambisjonen var å intervju tre arbeidsgivere og tre sykmeldte fra

hvert fylke. Resterende fire informanter ønsket vi å rekruttere fra de lokale partene (NAV, sykmeldere og/eller lokalt arbeidsliv).

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

2.5 Deltakelse på oppstartsamling

Evaluators deltok på forsøkets andre samling på Gardermoen den 25. august 2015.⁵ På samlingen var rundt fem representanter fra hvert av de tre forsøksfylkene, representanter fra NAV Hedmark og den sentrale prosjektledelsen i direktoratet. I tillegg deltok enkelte andre fra NAV sentralt – blant annet representant fra NAV forvaltning.

På samlingen ble vi presentert for rammebetingelser og føringene på forsøket. Vi fikk også et godt innblikk i hva forsøksfylkene hadde gjort av aktiviteter i forkant av oppstart 1. september 2015. Prosjektleder i Proba samfunnsanalyse (evaluator) holdt også en presentasjon av oppdraget; både for å forankre evalueringen hos forsøksfylkene, og for å få tilbakemeldinger på selve evalueringsdesignet.

2.6 Dialog med oppdragsgiver underveis

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

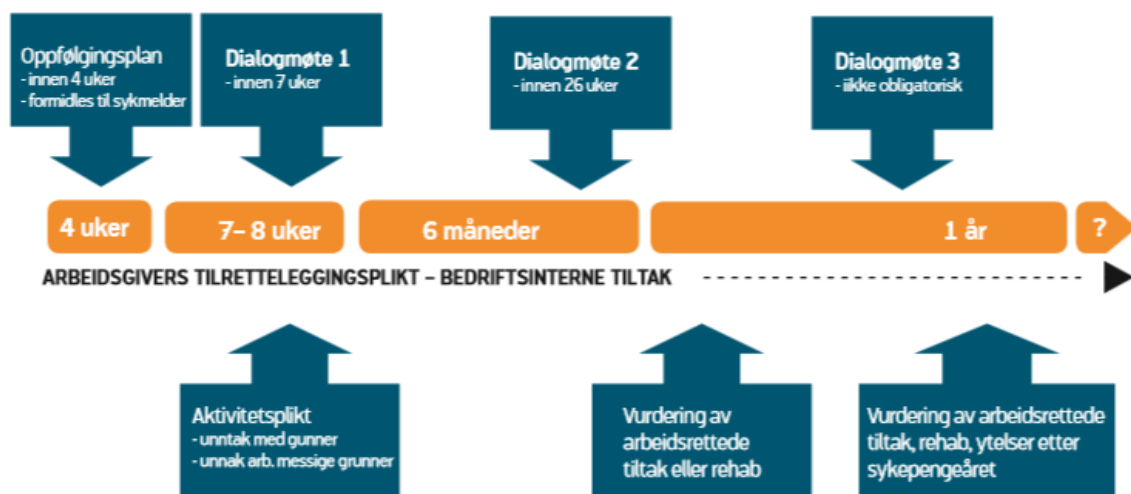
⁵ Første samling med representanter fra forsøksfylkene var i april 2015 – før evaluator hadde fått oppdraget.

3 Oppfølging av sykmeldte

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

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

Figur 3.1 NAVs Sykefraværsmoell



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

Vi vil nedenfor vise de ulike formene for sykmelding som gir rett til sykepenger, før vi drøfter nærmere aktørenes plikter når det gjelder sykefraværsoppfølging og gjennomføring av lovpålagte aktivitetene.

3.1 Ulike former for sykmelding

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

100 prosent sykmelding

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

Gradert sykmelding

Gradert sykmelding er en kombinasjon av arbeid og sykepenger som kan benyttes når arbeidstakeren er delvis arbeidsufør⁶. Sykepengene kan graderes ned til 20 prosent. Perioden med graderte sykepenger medregnes i den totale sykepengeperiodens lengde.

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

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

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

Enkeltstående behandlingsdager

Hvis en person har en behandlingsdag i uken, og behandlingen gjør det nødvendig at han/hun er fraværende fra arbeid denne dagen, kan vedkommende ha rett til sykepenger for enkeltstående behandlingsdager. For å unngå at sykepengeperioden løper slik den gjør med en gradert sykmelding, kan personen sykmeldes 100 prosent på de enkeltdagene behandlingen gis⁷.

Avventende sykmelding

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

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

⁷ Dersom en pasient skal ha behandling en dag per uke og vedkommende sykmeldes 20 prosent i 14 dager, forbrukes to uker av sykepengeperioden. Hvis vedkommende derimot sykmeldes enkelt dager, vil han/hun bare ha forbrukt to dager. Et behandlingsopplegg med to eller flere behandlingsdager i uken skal imidlertid ses på som en sammenhengende sykmeldingsperiode, og det gis graderte sykepenger.

Reisetilskudd

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

3.2 Sykefraværsoppfølgingen til og med uke 12

I avsnittet drøfter vi aktivitetskravet ved uke 8 og vi går nærmere inn på bruk av oppfølgingsplan, dialogmøter mellom arbeidsgiver og sykmeldte, samt NAVs oppfølging av de sykmeldte til og med uke 12.

3.2.1 Oppfølgingsplan innen uke 4 av sykefraværet

Det viktigste sykefraværsarbeidet foregår på arbeidsplassen. Arbeidsgiver og arbeidstaker skal i fellesskap utarbeide en oppfølgingsplan innen uke 4, med mindre det er åpenbart unødvendig⁸. En *oppfølgingsplan* er arbeidstakers og arbeidsgivers verktøy, men skal også fungere som en informasjonskanal for sykmelder, NAV og eventuelle andre støttespillere som trekkes inn i oppfølgingsarbeidet. Oppfølgingsplanen skal inneholde:

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

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

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

Arbeidsgiver skal sende planen uoppfordret til sykmelder så snart den er utarbeidet og senest etter fire uker. Dette vil gi behandler økt kjennskap til hvilken oppfølging og tilrettelegging som foregår. Sykmelder får dermed et bedre grunnlag for å foreta sin funksjonsvurdering. NAV skal ha planen hvis den

⁸ De mest åpenbare situasjonene hvor en plan ikke vil ha noen hensikt, er når det er klart at den sykmeldte ikke kommer tilbake til arbeid, eller når det er klart at arbeidstaker vil komme tilbake uavhengig av eventuelle tilretteleggingstiltak. Det kan også være "åpenbart unødvendig" med en oppfølgingsplan når arbeidstakeren er gradert sykmeldt og kan ha en dialog om oppfølging og tilrettelegging på arbeidsplassen.

etterspørres eller det er behov for bistand fra NAV. Arbeidet med planen skal være dynamisk og den skal oppdateres løpende med informasjon gjennom sykefraværsløpet.

3.2.2 NAVs informasjonsbrev ved uke 4 av sykefraværet

Alle sykmeldte får ved uke 4 et brev der vedkommende får informasjon om hvordan den sykmeldte, arbeidsgiver og NAV skal følge opp (se vedlegg 3). Formålet med oppfølgingen er at vedkommende ”kan komme tilbake i jobb så raskt som mulig”. Det står blant annet følgende i brevet:

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

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

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

(...)

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

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

Som det ovennevnte illustrerer blir den sykmeldte ved uke 4 orientert om at NAV kan stanse sykepengene hvis de ikke mottar dokumentasjon på at den sykmeldte har oppfylt sine plikter ved uke 8. Informasjonsbrevet er imidlertid ikke eksplisitt på at det er arbeidsgiver og sykmelders dokumentasjon som NAV vektlegger når de vurderer aktivitetskravet.

3.2.3 Dialogmøte 1 innen uke 7 av sykefraværet

Arbeidsgiver skal innkalle arbeidstaker til dialogmøte om innholdet i oppfølgingsplanen senest innen sju uker etter at arbeidstaker har vært helt borte fra arbeidet som følge av ulykke, sykdom, slitasje eller lignende, med mindre dette er åpenbart unødvendig. For arbeidstaker som av samme årsaker er delvis borte fra arbeidet, skal et slikt møte holdes når arbeidsgiver, arbeidstaker eller sykmelder anser det hensiktsmessig. Dersom både arbeidsgiver og

arbeidstaker, eller arbeidstakeren alene, ønsker det, skal sykmelder innkalles til dialogmøtet. På møtet kan arbeidstaker ha med seg verneombud eller tillitsvalgt hvis ønskelig.

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

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

3.2.4 NAVs vurdering av aktivitetskravet ved uke 8 av sykefravær

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

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

(...)

Dersom den sykmeldte ikke er i arbeidsrelatert aktivitet og det ikke foreligger unntaksgrunner, vil utbetalingen av sykepenge utover 8 uker bli stanset automatisk. NAV må i slike tilfeller varsle den sykmeldte og eventuelt arbeidsgiver.⁹

Vi drøfter NAVs praktisering av 8-ukers kravet nedenfor.

Sykmelders erklæring ved 8 uker

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

Erklæringen til sykmelder skal inneholde diagnose, som blir kjent for NAV men ikke arbeidsgiver. I tillegg skal de redegjøre for det videre behandlingsopplegget og en vurdering av muligheten for at vedkommende kan komme i aktivitet

⁹ Rundskriv til Folketrygdloven > 8-4 Arbeidsuførhet

og/eller gjenoppta det tidligere arbeidet eller ta annet arbeid. Inaktivitet etter 8 uker kan bare være medisinsk begrunnet.

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

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

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

Arbeidsgivers ansvar

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

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

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

NAV må alltid foreta en konkret vurdering på bakgrunn av den dokumentasjonen som foreligger. I noen tilfeller vil det være rimelig å kreve at arbeidsgiver tilrettelegger på tross av at dette medfører ekstra

*kostnader, mens det i andre tilfeller ikke kan kreves at arbeidsgiver gjør dette.*¹⁰

Unntak på grunn av arbeidsgivers manglende vilje til tilrettelegging

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

*Dersom det er arbeidsgivers manglende vilje til tilrettelegging som gjør at arbeidstaker ikke kan prøve seg i arbeidsrelatert aktivitet, kan sykepengene ikke stanses med hjemmel i §8-4 annet ledd. NAV må i slike tilfeller fortsette å betale sykepengen og samtidig gå i dialog med arbeidsgiver med sikte på å få i gang aktivitet.*¹¹

Dersom det ikke foreligger unntaksgrunner som er dokumentert, vil utbetalingen av sykepengen utover 8 uker bli stanset. NAV må i slike tilfeller varsle den sykmeldte og eventuelt arbeidsgiver.

Sykmeldtes ansvar

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

NAV's vurdering

Ved uke 8 av sykefraværet foretar NAV en konkret vurdering av unntak fra aktivitetskravet på bakgrunn av den dokumentasjonen som foreligger fra sykmelder og arbeidsgiver. «Det forutsettes at unntaksbestemmelsen praktiseres strengt når legen ikke dokumenterer at det er medisinske grunner som er til hinder for aktivitet på arbeidsplassen»¹².

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

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

¹⁰ Rundskriv til Folketrygdloven > 8-4 Arbeidsuførhet

¹¹ Rundskriv til Folketrygdloven > 8-4 Arbeidsuførhet

¹² Rundskriv til Folketrygdloven > 8-4 Arbeidsuførhet

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

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

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

3.2.5 Utsendelse av brev om midlertidig stans av sykepenger

Hvis SYFO-veileder ved uke 8 anser at det ikke foreligger unntaksgrunner for å arbeidsrelatert aktivitet sender NAV brev om midlertidig stans av sykepenger til den sykmeldte. NAV utviklet i 2015 et nytt standard brev som benyttes av alle forvaltningsenhetene (se vedlegg 4).

I praksis håndteres dette ved at veileder ikke merker av et unntak fra aktivitetskravet i ARENA (NAV saksbehandlingssystem). NAV Forvaltning effektuerer stansen av sykepenger og står formelt som avsender av brevet som sendes den sykmeldte. I den grad den sykmeldte har en arbeidsgiver som forskutter sykepenger, og som NAV er kjent med, skal sistnevnte også få beskjed om at sykepengene er stoppet.

NAV effektuerer sykepengene én gang i måneden – rundt den 23-24 i hver måned. Det betyr at den sykmeldte kan ha mulighet til å agere før neste sykepengeutbetaling hvis NAV sender brevet i perioden fra dag 24 til rundt dag 10 påfølgende måned. Ytterligere dokumentasjon fra sykmelder, arbeidsgiver og/eller sykmeldte kunne reversere stansen uten en stopp i utbetalingen.

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

For det første er registreringen i A-melding¹³ basert på historiske opplysninger og ikke hva som er situasjonen frem i tid. Det betyr at en person formelt kan ha

¹³ Arbeidsgivere og andre opplysningspliktige skal levere a-melding minst én gang i måneden (Frist for innsending er den 5. hver måned). A-meldingen inneholder opplysninger om den enkeltes inntekt, arbeidsforhold og skattetrekk.

sluttet i virksomheten innen 8 uke av sykefraværet – uten at dette er registrert i A-melding. En annen grunn er at en del arbeidstakere kan ha flere arbeidsforhold, der sykmeldingen kun gjelder for ett av dem.¹⁴

For arbeidsgiver er naturligvis det å bli orientert om en midlertidig stans av sykepenger spesielt viktig hvis lønnen forskutteres, som er praksis hos alle virksomheter i offentlig sektor og de fleste større virksomheter i privat sektor. Hvis arbeidsgiver utbetaler lønn etter uke 8 i sykefraværet vil disse ikke refunderes fra NAV, men mindre NAV omgjør sitt vedtak etter å ha fått ytterligere dokumentasjon fra sykmelder og/eller arbeidsgiver¹⁵.

Siden informasjonen om stans av sykepenger er taushetsbelagte opplysninger, må NAV ha sikkerhet for at brevet går til rett arbeidsgiver. NAV er derfor avhengig av å motta inntektsopplysninger for å ha sikker bekreftelse på arbeidsforholdet det sykmeldes fra. Skjemaet for inntektsopplysninger skal i utgangspunktet sendes NAV umiddelbart etter arbeidsgiverperioden (jf veiledningen i skjemaet). På skjemaet krysses det av for at arbeidsgiver forskutterer lønn og krever refusjon fra NAV. Skjemaet informerer også om at arbeidsgiver forskutterer sykepenger på eget ansvar. Alternativet til å sende skjema om inntektsopplysninger ved utløpet av arbeidsgiverperioden er at arbeidsgiver informerer NAV om arbeidsforholdet eller sender et krav om refusjon av sykepenger etter § 22-3 i Folketrygdloven innen sykefraværet har vart rundt 7 uker.¹⁶ Da får NAV en sikkerhet for arbeidsforholdet - slik at et varselbrev om midlertidig stans også kan sendes arbeidsgiver.

3.2.6 Etter en midlertidig stans av sykepenger

I brevet om midlertidig stans av sykepenger blir den sykmeldte bedt om å kontakte arbeidsgiver. Det står følgende:

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

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

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

¹⁴ For eksempel kan én sykmeldt ha to jobber; én kontorjobb og én som krever god fysikk. En sykmelding på grunn av fysiske begrensninger kan da gi sykefravær i jobben som krever god fysikk, men ikke ha noe å si for kontorjobben. Dette kan ikke NAV ta hensyn til – før de får et krav om refusjon av sykepenger.

¹⁵ Arbeidsgiver kan i de fleste tilfeller kreve tilbakebetaling fra den sykmeldte i og med at den sykmeldte ikke har oppfylt som opplysningsplikt. Vi ser imidlertid ikke bort fra at lokale arbeidsavtaler, menneskelige hensyn mv. kan legge begrensninger for hvordan en arbeidsgiver skal håndtere slike situasjoner.

¹⁶ Regelverket sier at arbeidsgivere må kreve refusjon fra NAV for sykepenger før det har gått tre måneder fra arbeidsgiver begynte med å forskuttere. Mange arbeidsgivere har derfor ventet med å søke om refusjon til etter at sykefraværet har passert 8 uker.

NAV gjør i brevet rede for at de kan vurdere retten til sykepenger på nytt. Det står følgende:

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

Som vi viser annet sted i rapporten er det imidlertid mange mottakere av brevet som først kontakter NAV. Det kan være et kontaktsenter (som er spredt over hele landet), mottakssenteret på relevant NAV kontor eller den NAV-ansatte i forvaltningsenheten (som står som avsender av brevet). Det er også ganske vanlig at den sykmeldte kontakter den SYFO-veilederen som følger dem opp.

Erfaringene hittil er at de aller fleste sykmeldte får tilbakebetalt sykepengene fra de ble stoppet ved uke 8. Enten fordi de innen uke 12 får unntak fra aktivitetskravet fordi arbeidsgiver og/eller sykmelder har kommet med ytterligere dokumentasjon og/eller fordi den sykmeldte har kommet tilbake i aktivitet. Sistnevnte kan være i full jobb, gradert sykmelding og/eller arbeidsrettede tiltak gjennom NAV.

3.2.7 Brev om endelig stans ved uke 12 av sykefraværet

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

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

4 Innføring av Hedmarksmodellen

NAV Hedmark innførte «Hedmarksmodellen» i 2013 for å styrke NAVs rolle i oppfølgingsarbeidet overfor sykmeldte. En viktig begrunnelse for å innføre modellen var å påvirke ansatte i NAV, fastlegene, arbeidsgiverne og de sykmeldte til å endre praksis. Gjennom en innstramming av aktivitetskravet forventet fylke å begrense sykefraværet og få flere sykmeldte tidligere ut i arbeid eller arbeidsrettet aktivitet (Kinn, Lima og Kristoffersen, 2014).

4.1 Nærmere om Hedmarksmodellen

Modellen i Hedmark bestod i 2013 primært av følgende to konkrete tiltak:

- Endring av standardbrevet til sykmeldte om vedtak om midlertidig stans av sykepengeutbetalinger, med melding om mulig tap av inntekt og oppfordring til å ta kontakt med arbeidsgiver.
- Saksdrøftingsverksted for NAV-ansatte (SYFO-veileder får faglig støtte fra rådgivende lege, kompetanseveileder (møteleder) og eventuelt psykolog).

I modellen ble det også stilt tydeligere krav til arbeidsgiver, arbeidstaker og lege/sykmelder. Etter at det ble besluttet å gjennomføre et forsøk utviklet Arbeids- og velferdsdirektoratet en felles tiltakspakke med utgangspunkt i materialet og erfaringene fra Hedmark. Det er denne tiltakspakken som er grunnlagt for forsøket.

Standardbrevet til sykmeldte om vedtak om midlertidig stans av sykepenger

I forbindelse med at Hedmark startet opp med modellen i 2013 utviklet NAV fylke etter hvert fem ulike standardbrev¹⁷ som sendes de sykmeldte som får midlertidig stans i sykepenger. I Hedmark er det i dag fortsatt den enkelte SYFO-veileder som sender ut brevet (og ikke NAV forvaltning som i resten av landets fylker).

Forskjellen fra det brevet som ble benyttet i resten av NAV på den tiden var blant annet at det sto eksplisitt at den sykmeldte og arbeidsgiver har et ansvar knyttet til å oppfylle aktivitetskravet. Det ble også avklart i NAV Hedmark at etterbetalingen av sykepengene – ved en stopp – ble forlenget fra 10 til 12 uker ut i sykefraværet.

I forbindelse med planlegging av forsøket i de tre nye fylkene utviklet direktoratet et nytt standardbrev til alle sykmeldte som får midlertidig stans i sykepengeutbetalingen. Siden også resten av NAV skulle innskjerpe aktivitetskravet ved uke 8 av sykefraværet, ble det vinteren 2015 besluttet at det

¹⁷ Det er laget egne brev til sykmeldte som har en arbeidsgiver, de som er uten arbeidsgiver, de som har gått gradert sykmeldt utover uke 8 (men som blir 100 prosent sykmeldt i for eksempel uke 11), selvstendig næringsdrivende og de som NAV er usikre på rett til sykepenger fordi NAV mangler inntektsopplysninger. Hedmark bruker vinteren 2016 fortsatt disse brevene. Og det er SYFO-veileder som sender ut disse.

nye standardbrevet skulle brukes av alle landets fylker. Brevet forelå i mai 2015 (se vedlegg 4).

Saksdrøftingsverkstedene¹⁸

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

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

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

Verkstedene skal i følge føringene gjennomføres enten som fysiske møter på NAV-kontor eller som videomøte. Enkelte av verkstedene i forsøket gjennomføres imidlertid som telefonmøter.

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

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

I verkstedet skal følgende roller være representert

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

¹⁸ Føringene om saksdrøftingsverkstedet er hentet fra Tiltakspakken og vedlegget ”Veiledning til saksdrøftingsverksted”.

Vedlegget "Veiledning til sakdrøftingsverksted" fra sentral prosjektledelse i Arbeids- og velferdsdirektoratet beskriver de ulike aktørenes roller på følgende måte:

SYFO-veileder

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

Rådgivende lege, psykolog og andre med spesialkompetanse

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

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

Kompetanseveileders rolle

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

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

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

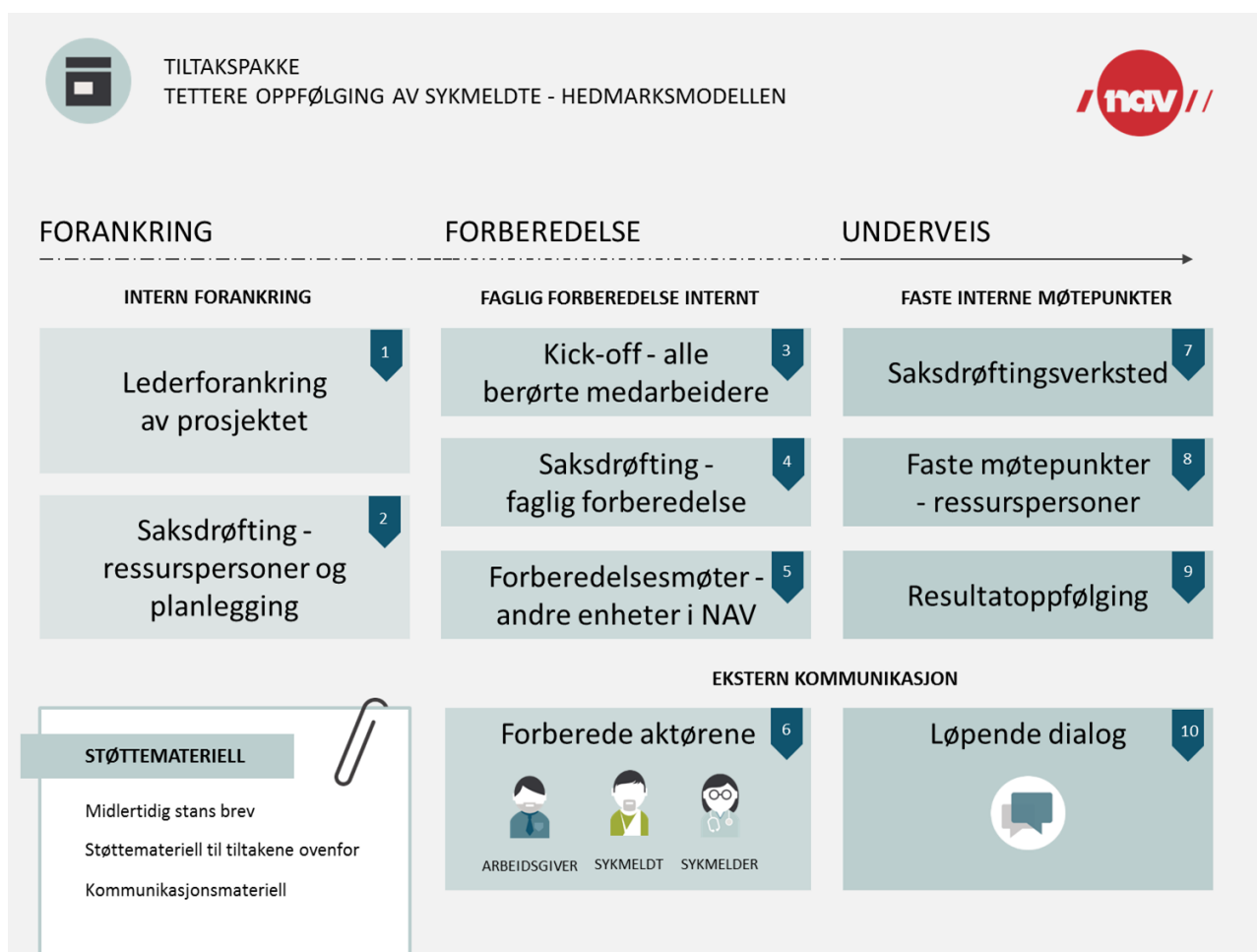
Fylkesleddet har hovedansvar for saksdrøftingsverkstedene og avklaringer av prinsipiell art. De har også ansvar for rutiner og saksflyt og skal gi tilbakemeldinger direkte til relevante ledere ved behov.

4.2 Implementering av Hedmarksmodellen i de tre forsøksfylkene

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

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

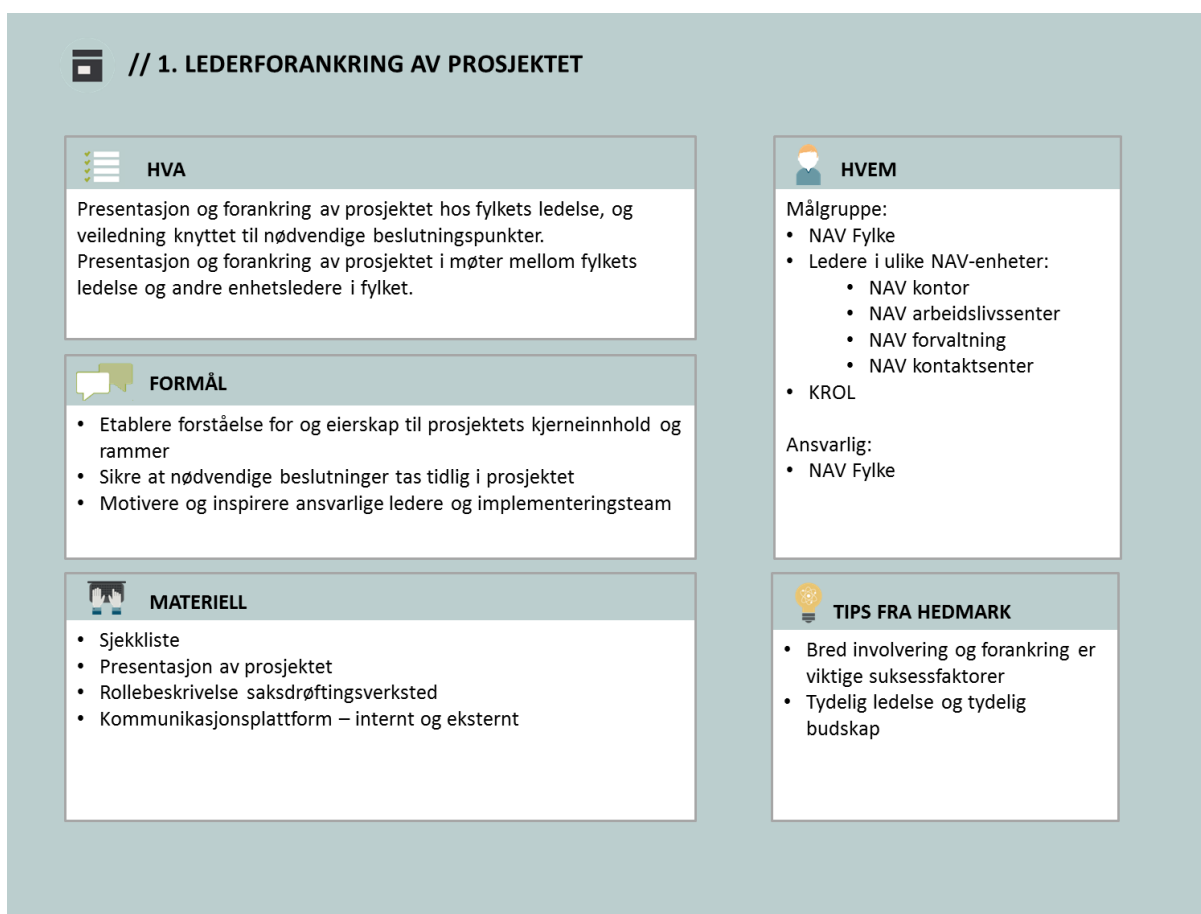
Figur 4.1 Tiltakspakken som AVDir utviklet i forsøket



Kilde: Tiltakspakken

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

Figur 4.2 Tiltakspakken – 1. Lederforankring



Kilde: Tiltakspakken

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

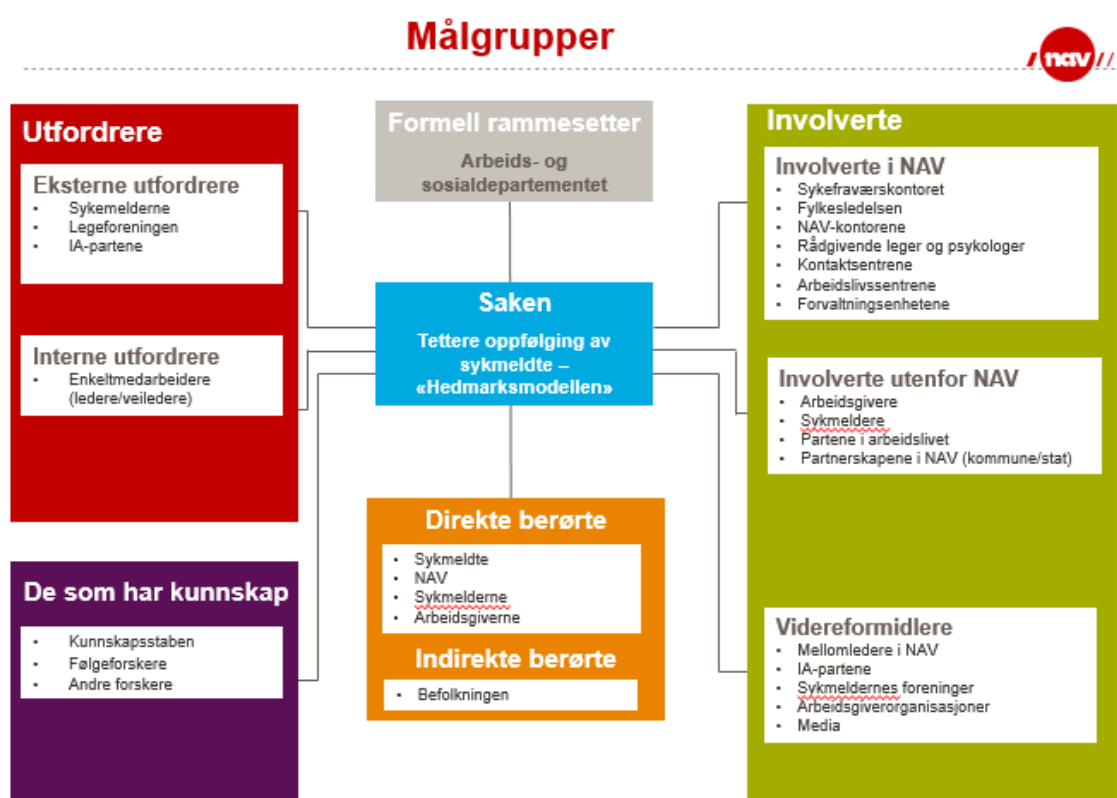
De tre fylkene har implementert forsøkene på noe ulike måter. Det gjelder blant annet bruk av begreper (for eksempel bruker Rogaland begrepet *aktivitetsverksted* istedenfor *saksdrøftingsverksted*, mens Aust-Agder bruker *ressursveileder* istedenfor *kompetanseveileder*). Dessuten har samhandlingen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

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

4.3 Forankring av Hedmarksmodellen

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

Figur 4.3 Aktører som legger føringer eller påvirkes av Hedmarksmodellen



Kilde: Arbeids- og velferdsdirektoratet

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

4.3.1 Sentral prosjektledelses forankring hos forsøksfylkene

Som et ledd i at prosjektet sentralt har hatt som oppgave å gi implementeringsstøtte har det vært betydelig dialog mellom prosjektledelsen i

direktoratet og forsøksfylkene underveis. Siden fylkene ble valgt ut har prosjektledelsen i direktoratet og prosjektledelsen i de tre forsøksfylkene hatt regelmessige møter for å avklare konkrete aspekter ved forsøket (kjernegruppemøter). I møtene har de drøftet rammebetingelser for forsøket og utfordringer som fylkene har støtt på i forbindelse med implementeringen av Hedmarksmodellen. I perioder har de hatt møter så ofte som annenhver uke.

Det har også vært en relativt omfattende direkte kontakt mellom prosjektledelse i direktoratet og det enkelte fylket, både ved fysiske besøk hos fylkene og kontakt via e-post/telefon.

Det har i tillegg blitt arrangert to samlinger med bred deltakelse fra Arbeids- og velferdsdirektoratet, NAV Hedmark og de tre forsøksfylkene (Kick-off i april og oppstartsamling i august 2015).

4.3.2 Forankring av forsøket hos fylkesledelsen

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

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

Hovedinntrykket er at alle tre fylkene har lyktes med å etablert forsøket på en god måte internt i NAV, men det har også vært krevende. Under planleggingen av forsøket ble det for eksempel en stor arbeidsbelastning i de to fylkene med én prosjektleder, ikke minst fordi prosjektlederne var svært sentrale for å sikre fremdriften.

I tillegg til betydelig koordinering internt i fylkene ble det gitt informasjon om forsøket på ledersamlinger i fylket, sendt ut e-post med informasjon om forsøket, og avholdt samlinger for SYFO-veilederne der lokal prosjektledelse gjennomgikk Hedmarksmodellen.

Hovedinntrykket fra de tre forsøksfylkene er at de har brukt betydelige ressurser på å forankre og informere om forsøket til relevante aktører både internt i NAV og eksternt. Ledelsen i de tre fylkene gir alle uttrykk for at de har hatt stor nytte av det materiellet som ble utviklet av NAV Hedmark og i det sentrale prosjektledelse i direktoratet. Noen ganger har fylkene brukt materiellet slik det foreligger på Navet, mens de andre ganger har gjort lokale tilpassinger og justeringer. Nedenfor går vi nærmere inn på hvordan forankringsarbeidet har foregått.

4.3.3 Kompetanseveilederne

Lokal prosjektledelse rekrutterte kompetanseveilederne – dvs de som leder saksdrøftingsverkstedene – blant erfarne ansatte på NAV-kontor, NAV fylke og arbeidslivssentre. Stillingene ble ikke lyst ut internt; kompetanseveilederne ble

håndplukket. Veilederne ble valgt fordi ledelsen anså at de ville fungere godt til å lede verksteder og bygge opp kompetansen på sykefraværsoppfølging lokalt. De hadde også betydelig kunnskap og erfaring med SYFO-arbeid.

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

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

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

Kompetanseveileder har flere roller i forsøket, og mottar reaksjoner fra mange instanser/aktører. Noen veiledere har fortalt om verksteder der SYFO-veiledere er negative/kritiske til Hedmarksmodellen. Vi sitter også med et inntrykk av at forsøket og gjennomføringen av verkstedet kan ha en noe svak forankring hos ledelsen ved enkelte NAV-kontor. Eksempler på dette presenteres imidlertid som unntakene.

For kompetanseveiledere kan det likevel være krevende å håndtere situasjoner hvor veiledere er negative til opplegget i verkstedet, eller til andre deler av modellen. Siden kompetanseveilederne formelt ikke er i en del av linja, er det vanskelig for dem å gripe fatt i holdninger/adferd hos enkeltansatte.

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

I hovedsak er den ressursrammen som er satt av for kompetanseveilederne knyttet til å arrangere verkstedene (forarbeid, reise, gjennomføring og etterarbeid). Det er satt av lite tid til kompetanseutvikling og samhandling rundt forsøket. Dette uttrykker flere av kompetanseveilederne en bekymring til. Særlig når det er utfordringer på NAV-kontoret eller med enkeltmedarbeidere er det krevende at det ikke er satt av noe tid til oppfølging. Rogaland hadde man imidlertid lagt opp til en møtestruktur mellom prosjektleder, rådgivende lege og kompetanseveileder for å drøfte utfordringer knyttet til verkstedene. I oktober 2015 var det imidlertid for tidlig til å vurdere hvordan disse møtene fungerte.

Roller til kompetanseveileder er svært sentral i modellen. De har fått et stort ansvar for gjennomføring av verkstedet og må håndtere krevende situasjoner

som kan oppstå i kjølvannet av det nye regelverket for sykefraværsoppfølging. Vi sitter med et inntrykk av at kompetanseoppbygging og oppfølgingen av kompetanseveilederne nok kunne ha blitt vektlagt noe mer av lokal prosjektledelse ved oppstart. Her er det imidlertid også noe variasjon mellom fylkene.

4.3.4 Rådgivende leger og psykologer

I alle tre forsøksfylkene intervjuet vi minst én rådgivende lege (KROL/ROL). I tillegg deltok vi som observatører i fire saksdrøftingsverksteder. I to av fylkene intervjuet vi også rådgivende psykolog.

Selv om hovedinntrykket fra intervjuene er at forsøket er godt forankret hos rådgivende leger, finner vi også noe ulik praksis mellom dem. I ett av verkstedene vi observerte var det for eksempel rådgivende lege som hadde det siste ordet i de fleste sakene. I andre verksteder hadde rådgivende lege en mer tilbaketrukket posisjon, og lot saksbehandler få ansvaret for å avgjøre saken. Det gjelder for eksempel om man skal legge vekt på hvem som er sykmelder eller ikke. Denne variasjonen bekreftes også i spørreundersøkelsen med SYFO-veilederne (se kapittel 5).

I en oppstartfase er det ikke overraskende at vi finner noe variasjon i rådgivende leges rolle og tilnærming i verkstedet. Vi ser ikke bort fra at det også har sammenheng med rådgivende legers erfaringer på sykefraværsfeltet. Rådgivende leges tilnærming og rolle har trolig også sammenheng med hvordan kompetanseveileder fungerer som leder av verkstedet og hvordan SYFO-veilederne deltar i diskusjonen. Vi så i drøftingsverkstedet, og ble også fortalt om, variasjon når det gjaldt kompetanseveilederens tilnærming. Det er også enkelte SYFO-veiledere som deltar mer aktivt i drøftingene enn andre.

4.3.5 NAV-kontorlederne

I alle de tre forsøksfylkene har NAV-kontorlederne blitt informert om forsøket og Hedmarksmodellen på ledersamlinger/møter der alle NAV-lederne deltar, og det er sendt ut skriftlig informasjon fra lokal prosjektledelse. Selv om vårt hovedinntrykk fra gjennomgangen av tilgjengelig dokumentasjon og intervjuer dokumenterer et omfattende forankringsarbeid i forsøksfylkene, kan det se ut til å være noe svak forankring hos ledelsen på enkelte NAV-kontorer.

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

SYFO-veilederne på enkelte kontorer har opplevd at ledelsen ikke støtter godt nok opp om gjennomføringen av saksdrøftingsverkstedet. Det kan dreie seg om at interne møter er lagt til samme tidspunkt som verkstedet, eller at ledelsen ikke er tydelig på at deltakelsen på verkstedet er obligatorisk. I noen verksteder var det et relativt stort frafall på de første møtene. Det var også enkelte SYFO-veiledere som uttrykte stor skepsis og/eller i praksis motarbeidet modellen.

Inntrykket er imidlertid at situasjonen har bedret seg siden oppstart 1. september.

Et annet aspekt som SYFO-veilederne tok opp var at gjennomføringen av saksdrøftingsverksted og oppfølgingen av aktivitetskravet ved uke 8 medførte at SYFO-arbeidet ble mer ressurskrevende enn tidligere – i hvert fall på kort sikt. Selv om det er eksempler på kontorer som har blitt tilført ekstra ressurser til SYFO-arbeid, er det vanligst at det ikke ble gjort noen strukturelle endringer på grunn av forsøket. Sykefravær og vakante stillinger blant de SYFO-ansatte kan gi ekstra utfordringer når nye arbeidsprosesser skal implementeres.

Ressurssituasjonen skapte også en del frustrasjon blant SYFO-veilederne og førte nok til at gjennomføringen av forsøket den første tiden ble noe mer krevende på enkelte kontorer enn det ellers kunne ha blitt. Mange NAV-kontorer opplever å ha knappe ressurser, og dermed lite handlingsrom for omprioriteringer. Vi ser derfor ikke bort fra at frustrasjonen på enkelte kontor skyldes for svak forankring og forståelse av implikasjonen av forsøket hos kontorledelsen.

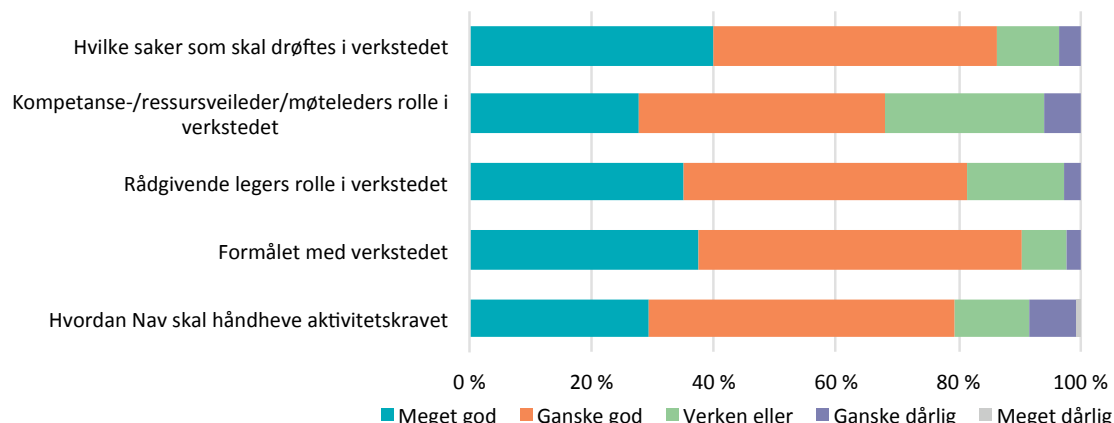
Det er viktig å understreke at våre besøk i fylkene var i oktober 2015 – det vil si om lag en måned etter at forsøket formelt ble startet. Som nevnt tidligere kan utfordringene vi har nevnt primært være oppstartvansker. En del av tilfellene vi ble fortalt om hadde også lokal prosjektledelse allerede grepet fatt i og/eller planlagt å gripe fatt i.

Hovedinntrykket fra intervjuene i forsøksfylkene er likevel at det er og har vært stor entusiasme knyttet til forsøket blant ledelsen på NAV-kontorene. Mange av våre informanter mente at den økte innsatsen som legges ned tidlig i forløpet av sykefraværet vil gi avkastning og redusert ressursbehov på sikt.

4.3.6 SYFO-veilederne

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

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

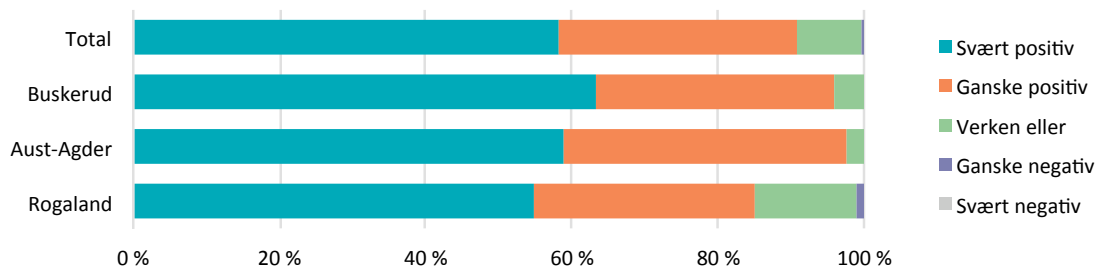


Kilde: SYFO-veilederundersøkelsen

Figur 4.4 viser hvordan SYFO-veilederne oppfatter kvaliteten på informasjonen/opplæringen. For alle aspektene var det klart flest som svarer at den var *meget* eller *ganske god*. Nesten ingen svarer at informasjonen/opplæringen var dårlig.

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

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



Kilde: SYFO-veilederundersøkelsen

Figur 4.5 viser SYFO-veilederens holdninger til innskjerpingen. Rundt 90 prosent av respondentene er svært eller ganske positive til håndhevingen av aktivitetskravet, og så å si ingen er negative. De trakk blant annet frem følgende:

For å få en lik forståelse for hvordan vi vurderer kravet om aktivitet ved 8 ukers sykmelding. For å få mer informasjon fra både arbeidsgiver og lege. Hjelper NAV å få tidlig innblikk i sakene slik at en kan komme tidligere inn med aktuelle tiltak.

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

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

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

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

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

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

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

Intervjuene med SYFO-veiledere tyder på at mange opplever at det er positivt at det nå satses på å heve kompetansen innenfor sykefraværsoppfølgingen. En kompetanseveileder forteller om at mange SYFO-veiledere tidligere har følt at de ikke har gjort jobben sin:

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

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

4.3.7 IA-rådgiverne

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

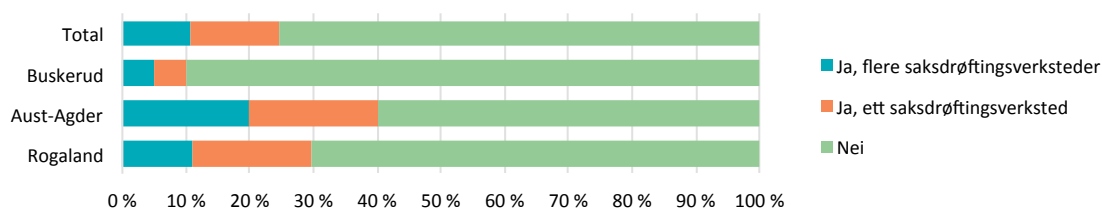
Forsøksfylkene har – med utgangspunkt i materialet som er utviklet av prosjektet sentralt – lagt vekt på å informere IA-rådgiverne på Arbeidslivssentrene om Hedmarksmodellen. Alle IA-rådgiverne som svarte på spørreundersøkelsen har deltatt på minst ett møte i forkant av at forsøket ble igangsatt 1. september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

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

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

Figur 4.6 viser hvor mange IA-rådgivere som har deltatt på minst ett saksdrøftingsverksted. Rundt 75 prosent av rådgiverne hadde høsten 2015 ikke deltatt. Aust-Agder er det fylket der den høyeste andelen har deltatt, og Buskerud er det fylket der den laveste andelen har deltatt. Alle som har deltatt i minst ett saksdrøftingsverksted synes deltakelsen var ganske eller svært nyttig.

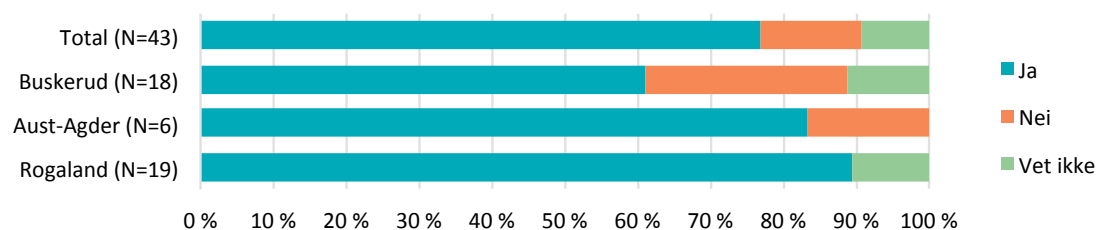
Figur 4.6 Har du deltatt på minst ett saksdrøftingsverksted?



Kilde: IA-rådgiverundersøkelsen

Vi spurte IA-rådgivere som ennå ikke hadde deltatt i et saksdrøftingsverksted om det kunne vært nyttig for dem å delta som observatør. Figur 4.7 viser at nesten 75 prosent av rådgiverne, som ikke hadde deltatt i et saksdrøftingsverksted, synes det kunne vært nyttig. Rundt 15 prosent mener det ikke er nyttig for dem. I Rogaland er flest positive.

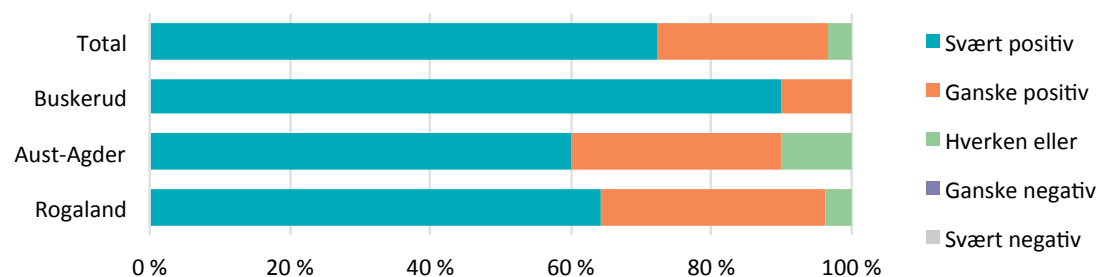
Figur 4.7 Kunne det vært nyttig for deg å delta som observatør på et saksdrøftingsverksted?



Kilde: IA-rådgiverundersøkelsen

Vi spurte også IA-rådgiverne om hvor positive eller negative de var til at NAV i 2015 skulle prioritere håndhevingen av aktivitetskravet ved uke 8 på en korrekt måte, det vil si en innskjerping av hva som har vært vanlig på mange NAV-kontorer. Som vi ser av Figur 4.8 var ingen negative til innskjerpingen. 95 prosent er ganske eller svært positive.

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



Kilde: IA-rådgiverundersøkelsen

Av de 51 IA-rådgiverne som svarte på undersøkelsen har 45 kommet med positive tilbakemeldinger i det åpne svarfeltet hvor de kunne begrunne hvorfor de var positive til innskjerpingen. Tilbakemeldingene i slike felt gir ikke

nødvendigvis et representativt bilde av holdningene til innskjerpingen blant respondentene, og bør derfor ses i sammenheng med resten av undersøkelsen.

Begrunnelsene som forekommer oftest er at 1) tidlig avklaring er viktig for omfanget av sykefraværet, 2) innskjerpingen er en praktisering av gjeldende lovverk og 3) innskjerpingen vil føre til bedre oppfølging av sykmeldte. Ingen av respondentene svarte at de var negative til innskjerpingen av aktivitetskravet ved uke 8.

4.3.8 Sykmeldere/leger

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

Forsøksfylkene sendte skriftlig informasjon i posten til alle sykmeldere/leger i fylket for å informere om forsøket og modellen. De fikk navn og kontaktinformasjon til alle fastlegene fra www.helsenorge.no. I brevet ble det informert om forsøket og hvilke forventninger/krav som NAV stiller til legene når det gjelder vurderingen av aktivitetskravet ved uke 8.

I tillegg har det blitt arrangert møter lokalt. Vi finner eksempler på at lokal prosjektledelse/rådgivende lege har tatt direkte kontakt med sykehus og større legekontorer for å informere om forsøket og modellen. Det kan være presentasjoner med utgangspunkt i det materialet som er utviklet av prosjektledelsen i direktoratet. Lokal prosjektledelse har også informert lokale samarbeids- og allmennlegeutvalg og/eller deltatt på møter/samlinger blant leger lokalt. Buskerud brukte også i oktober 2015 et poenggivende kurs i trygdemedisin som arena for å informere om forsøket. Det er i tillegg eksempler på at rådgivende lege og lokal prosjektledelse har stilt opp på frokostmøter el.l. på større legekantor.

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

Mye tyder dermed på at forankringen av forsøket og modellen hos sykmeldere/leger varierer, både mellom forsøksfylkene og innen det enkelte fylke. Vi har ikke grunnlag for å vurdere inngående hvorfor det er slik. Vi har imidlertid inntrykk av at det er ulike synspunkter på dette – avhengig av hvem man snakker med.

I enkelte kommuner er det såpass dårlig samhandling mellom NAV og sykmeldere/leger at kommunikasjonen rundt forsøket er begrenset til den informasjonen som NAV har sendt ut som brevpost. Det forklares blant annet

fra informanter i NAV med at en del leger ikke deltar på møter med NAV med mindre de får en økonomisk kompensasjon - noe NAV per i dag ikke kan gi.

Årsaken ligger i at Arbeids- og velferdsdirektoratet og Legeforeningen/enkeltleger i mange år har hatt en diskusjon om legene skal bli kompensert økonomisk for å delta på informasjonsmøter initiert av NAV. Fra sentralt hold er det i dag en føring om at NAV ikke utbetaler kompensasjon, samtidig som en del leger ikke deltar på møter så lenge de ikke blir kompensert¹⁹. Derfor hadde forsøksfylkene færre møter med sykmelder/leger i forbindelse med oppstarten av forsøket, enn hva som hadde vært ønskelig – sett fra prosjektledelsen side.

Det ovennevnte har trolig også bidratt til at NAV hadde betydelig utfordringer med å rekruttere sykmeldere/leger som informanter til evalueringen, selv om de ble kompensert økonomisk. Mye tyder også på at de relativt få legene som NAV har lyktes med å rekruttere er selekterte i den forstand at de trolig har en relativt god samhandling med NAV. Sykmeldere/leger med dårligst relasjon til NAV har vi trolig ikke intervjuet i dette oppdraget.

Til sammen intervjuet vi tre sykmeldere/leger. I alle forsøksfylkene har vi også intervjuet rådgivende lege som i to av fylkene kombinerer denne rollen med å være fastlege på store legekontor. De har dermed hatt mulighet til både å svare på vegne av NAV og å kunne reflektere over hvordan andre sykmeldere/leger har tatt imot forsøket og modellen.

Legeforeningen, som sitter i referansegruppen for forsøket, har uttrykt en bekymring om Hedmarksmodellen²⁰. Ifølge foreningen er mange leger skeptiske til NAVs innskjerping av håndhevingen av aktivitetskravet i uke 8 og konsekvenser av modellen. I intervjuene i forsøksfylkene har vi derfor vært opptatt av å få identifisert og konkretisert hva denne skepsisen går ut på. Det var ønskelig å få eksempler som kunne illustrere utfordringer og/eller negative konsekvenser av forsøket/modellen.

¹⁹ Vi har blitt fortalt om dette fra våre informanter, men ikke undersøkt dette nærmere.

²⁰ Legeforeningen ønsket svar på følgende spørsmål i underveisrapporten fra vår følgeevaluering:

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

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

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

I den grad vi har fått negative tilbakemeldinger fra de få sykmeldere/legene vi har snakket med, har det vært knyttet til konkrete saker og ikke til forsøket som sådan. For eksempel har vi blitt fortalt om situasjoner der NAV opptre for byråkratisk. Noen ganger viser SYFO-veileder for liten kunnskap i å vurdere en sykmelding. Andre ganger vises det til negative holdninger hos veileder eller dårlig skjønnsutøvelse. En del eksempler var også knyttet til andre stadier av sykefraværet. Vi har imidlertid ikke fått inntrykk av at de negative tilbakemeldingene har økt i omfang etter at forsøket ble igangsatt.

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

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

Det er grunn til å forvente at de fleste sykmeldere/legene med noe forbedringspotensial når det gjelder sykmeldinger og funksjonsvurderinger kan lære av dialogen de har med aktørene. Slik sett vil forsøket kunne ha en oppdragende effekt på sykmelder/lege (og naturligvis også på de andre aktørene).

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

De få sykmelderne/legene vi har snakket med gir uttrykk for at de møter et mer kompetent NAV i 2015. SYFO-veileder viser en større vilje til å håndtere sykmeldingene i en tidligere fase av sykefraværet, samtidig som også flere arbeidsgivere kommer raskere på banen. Det å kunne vise til at NAV har blitt strengere blir også sett på som positivt av sykmelder/legen. De kan "dytte" NAV foran seg og dermed ikke sette lege-pasientrelasjonen under ekstra press.

En SYFO-veileder oppsummerer på følgende måte:

Legene synes det er positivt at vi bidrar i form av å håndheve sykepengereglene strengt. Da kan de overfor sine pasienter presse på for arbeid med NAV som begrunnelse. Så lenge NAV godtok det meste, var det lett for legene å bare godta pasientens ønske om 100 prosent sykmelding. Jeg opplever at det at NAV fremstår som "strenge" gjør at

bruker/arbeidsgiver setter inn et ekstra gir for å se på muligheter. Vilkårene om at de skal se på muligheter er jo tilstede, men når de ser at NAV går inn å vurderer den vurderingen de har gjort kikker de litt ekstra. Dersom leger eller brukere ikke i praksis opplever at NAV er strenge i forhold til aktivitetskravet, og det legges opp til at det er en slags frivillig ordning, vil det automatisk skli ut i samspillet mellom dem. Og det vil også smitte over på dialogen mellom lege og pasient. De som er så syke at de ikke kan jobbe vil få unntak, det vil komme frem.

4.3.9 Arbeidsgivere

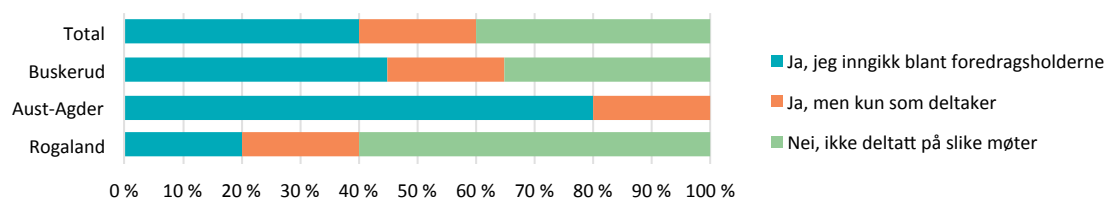
Vi har ikke gjennomført en spørreundersøkelse til arbeidsgiverne, men vi har gjort telefonintervjuer med fem arbeidsgivere og intervjuet representanter i lokale IA-råd. Siden antallet intervjuer er lavt er de viktigste kildene for å få belyst arbeidsgivernes erfaringer og praksiser spørreundersøkelsene med SYFO-veilederne og IA-rådgiverne.

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

Arbeidslivssentrene i de tre forsøksfylker har i forkant av forsøket også arrangert informasjonsmøter for arbeidsgivere der de har informert om NAVs håndhevingen av aktivitetskravet ved 8 uker. Til møtene inviterte de både IA-virksomheter og ikke IA-virksomheter.

Erfaringen fra fylkene var at det var relativt liten interesse hos arbeidsgivere til å delta på møter hvis temaet var avgrenset til informasjon om NAVs innskjerping av aktivitetskravet ved uke 8. Møter med et bredere søkelys på sykefraværsoppfølging, men der implikasjonen av forsøket ble lagt inn som en del av opplegget, ble derimot tatt betydelig bedre imot. Alle tre fylkene har arrangert slike møter i 2015. Vi spurte IA-rådgiverne om de hadde deltatt på slike møter.

Figur 4.9 *Har IA-rådgiver deltatt på informasjonsmøter for arbeidsgivere der Arbeidslivssenteret informerte om NAVs håndheving av aktivitetskravet ved 8 uker?*



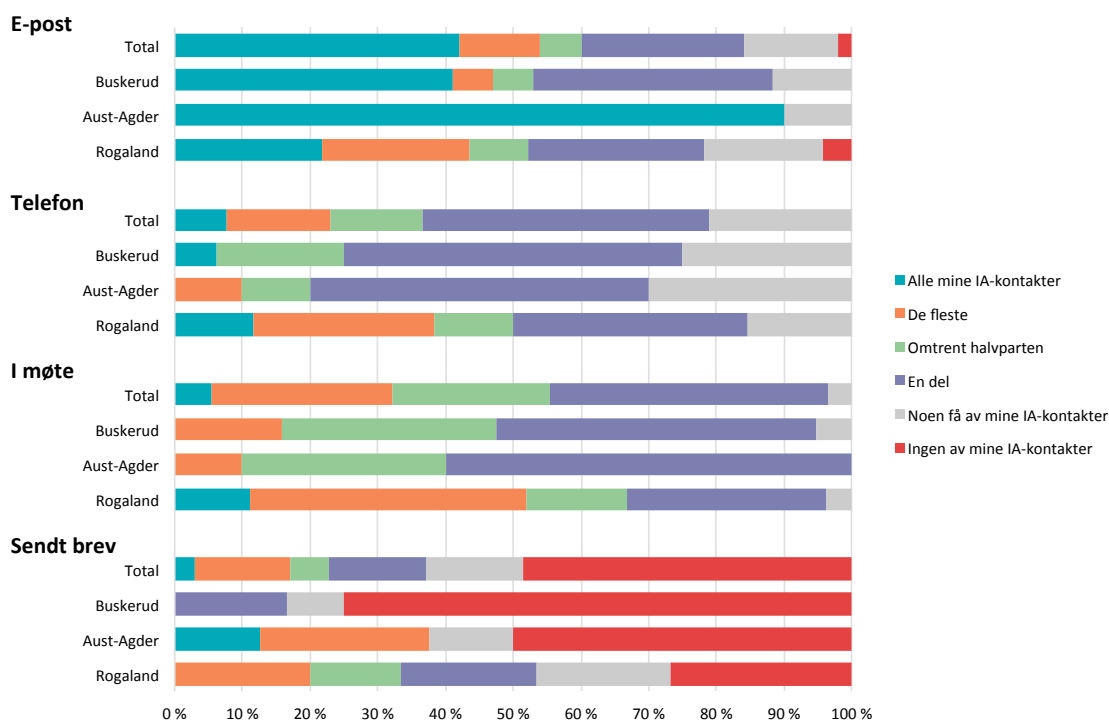
Kilde: IA-rådgiverundersøkelsen

Figur 4.9 viser at rundt 60 prosent av IA-rådgiverne har deltatt på møter hvor det ble informert om NAVs skjerpede krav, og rundt 40 prosent deltok som foredragsholder. Vi spurte også IA-rådgiverne om hvordan møtene ble tatt imot av deltakerne. 28 av de 29 som svarte sa «I hovedsak positivt». Ingen svarte «Blandet mottakelse» eller «I hovedsak negativt».

På spørsmål om det var deltakerne som var kritiske/negative til NAVs innskjerping av håndhevingen av aktivitetskravet ved 8 uker svarte IA-rådgiverne følgende. 20 av de 29 svarte «Nei, ingen deltakerne var kritiske/negative», mens 9 svarte «Ja, noen få av deltakerne». Ingen svarte «Ja, en del av deltakerne» eller «Ja, mange av deltakerne».

Vi ba IA-rådgiverne angi omfanget informasjon de har gitt til IA-kontaktene om NAVs skjerpede håndheving av aktivitetskravet ved uke 8.

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

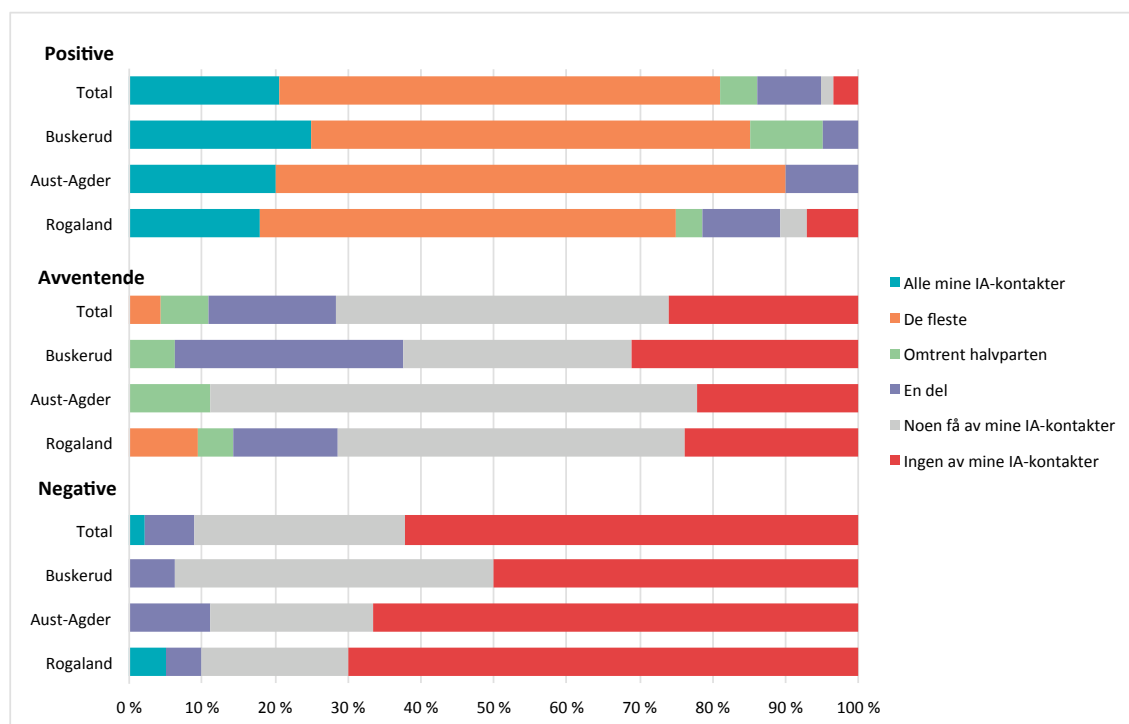


Kilde: IA-rådgiverundersøkelsen

Figur 4.10 viser hvilken kommunikasjonsform som IA-rådgiverne benyttet overfor sine IA-kontakter. Som vi ser er e-post, møte og telefon brukt hyppigst. I Aust-Ager er nesten alle IA-kontakten blir kontaktet via e-post. Det ser også ut til at IA-rådgiverne i Rogaland har vært noe mer offensive overfor sine IA-kontakter når det gjelder bruk av telefon og møter.

Vi ba også IA-rådgiverne gi en vurdering av hvordan IA-kontaktene tok imot informasjonen om NAVs skjerpede håndheving av aktivitetskravet ved uke 8. De skulle angi hvor mange som var henholdsvis positive, negative og avventende blant de IA-kontaktene de hadde hatt telefonkontakt eller møter med.

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



Kilde: IA-rådgiverundersøkelsen

Figur 4.11 viser hvor mange av IA-kontaktene som - ifølge IA-rådgiverne - responderte henholdsvis positivt, avventende og negativt på informasjonen om innskjerpingen. Som vi ser svarte 81 prosent av IA-rådgiverne at *alle* eller *de fleste* var positive. Kun rundt fem prosent av rådgiverne hadde ikke opplevd positive tilbakemeldinger.

Litt over 60 prosent av IA-rådgiverne har ikke fått negative tilbakemeldinger fra sine IA-kontakter. Rundt 20 prosent har opplevd at noen få IA-kontakter har vært negative, mens rundt 10 prosent oppgir en større andel negative.

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

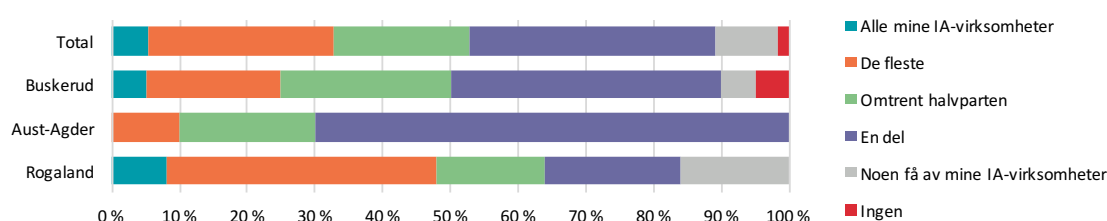
Noen av IA-rådgiverne har imidlertid også mottatt negative tilbakemeldinger fra IA-kontakter, selv om omfanget av dette er langt mindre. IA-kontaktene i virksomhetene var mest negative til at innskjerpingen 1) vil medføre mer arbeid for virksomhetene, og 2) skaper usikkerhet om refusjoner av forskuttert lønn.

En utfordring som mange av informantene trakk frem er at formelle brev og seminar/samlinger i beste fall når fram til ledelsen og/eller personalenheten

sentralt i den enkelte virksomhet. Utfordringen er å nå de med personalansvar, som har hovedansvaret for å følge opp sine sykmeldte.

Vi spurte også IA-rådgiverne om de har informert om NAVs skjerpede håndheving av aktivitetskravet ved uke 8 i allmøter, ledergruppemøter, o.l. i sine IA-virksomheter. Figur 4.12 viser hvor mange av IA-rådgiverne som selv har gjort dette. Som vi ser har nesten alle IA-rådgiverne hatt slike møter. Om lag 50 prosent av rådgiverne har hatt møter med minst halvparten av sine IA-virksomheter. De fleste andre IA-rådgiverne har også hatt slike møter, men i et mindre omfang.

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



Kilde: IA-rådgiverundersøkelsen

At færre IA-rådgivere har deltatt i allmøter/ledergruppemøter i Aust-Agder enn i de andre fylkene kan ha sammenheng med at SYFO-veilederne i fylket følger opp enkeltvirksomheter. Det er derfor grunn til å tro at SYFO-veilederne i Aust-Agder har en tettere samhandling med den enkelte virksomhet – noe som også kan ha betydning når et forsøk som dette skal forankres hos arbeidsgiverne.

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

4.3.10 Arbeidstakere/sykmeldte

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

NAV Hedmark la i 2013 og 2014 stor vekt på å være synlig i lokale medier, både gjennom kronikker og redaksjonelle oppslag. Medieoppslagene skapte mye oppmerksomhet lokalt. De tre forsøksfylkene har imidlertid valgt å begrense slike aktiviteter. Det gjelder spesielt i Rogaland, der de frem til oktober 2015 ikke hadde gjort noe aktivt i media overfor arbeidstakerne/sykmeldte.

Noen av informantene mener at en lav medieprofil var fornuftig. Andre gir imidlertid uttrykk for at det har vært uheldig – ikke minst gjelder det veilederne og IA-rådgiverne i Rogaland. En mer offensiv kommunikasjon overfor

arbeidstakere ville ha forankret modellen bedre hos dem. Det ville igjen ha kunne redusert antall henvendelser til NAV knyttet til utsendte brev om midlertidig stans av sykepengene.

4.3.11 Likhet og forskjeller mellom forsøksfylkene

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

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

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

NAV Hedmark var opptatt av å poengtere at modellen kunne bidra til å redusere sykepengeutgiftene. De gikk også aktivt ut i lokale medier for å fortelle om modellen, blant annet omtalte de meldingen om midlertidig stans av sykepengene til den sykmeldte som et *trusselbrev*. Dette vakte – ifølge Østlendingen – oppsikt, ikke minst blant sykmeldte.²¹ I Hedmark var det å ha en tydelig kommunikasjon i media sett på som ett av suksesskriteriene.

Både prosjektledelsen i direktoratet og i de tre forsøksfylkene har tonet ned begrepsbruken knyttet til brevet. En periode ble brevet kalt *varselbrev*, før det nå går under betegnelsen «Melding om midlertidig stans av sykepengene». Som skrevet tidligere, valgte særlig Rogaland å ha en svært lav medieprofil om forsøket. Der ble ikke laget noen kronikker eller omtale/intervjuer på initiativ fra NAV frem til oktober. I de andre to fylkene var det noe mer synlighet, men heller ikke de hadde det omfanget av mediakontakt som var i Hedmark.

4.4 Er Hedmarksmodellen egentlig noe nytt?

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

²¹ <http://www.ostlendingen.no/nyheter/nyheter/her-er-trusselbrevet-NAV-har-sendt-til-4-000-sykmeldte-hedmarkinger/s/2-2.2757-1.8358774>

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

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

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

4.4.1 Tidligere praksis rundt aktivitetskravet ved uke 8

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

En SYFO-veileder svarte følgende i spørreundersøkelsen:

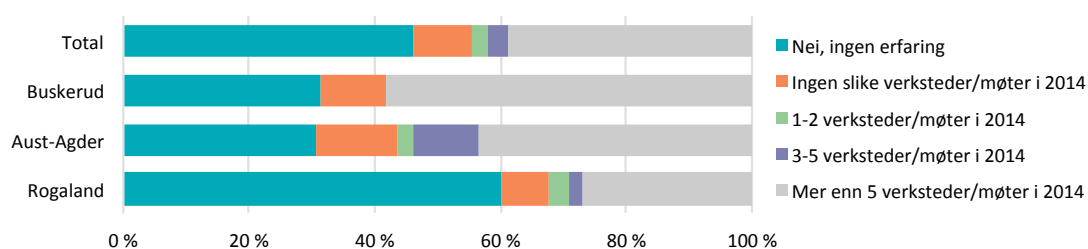
Dette kontoret har allerede praktisert en forholdsvis streng linje. Alle saker blir vurdert individuelt og sendt til stans der vi ikke har tilstrekkelig informasjon til å kunne fatte en beslutning. Veldig bra at denne linjen blir videreført og innskjerpet de steder lovverket ikke ble fulgt.

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

4.4.2 Bruk av verksteder/møter

Vi spurte SYFO-veilederne om de tidligere har deltatt på verksteder/møter der NAV har samlet NAV-veiledere for å diskutere enkeltsaker knyttet til sykefraværsoppfølging eller overgang til AAP. Nedenfor vises svaret:

Figur 4.13 Erfaring med liknede verksted/møter fra tidligere?

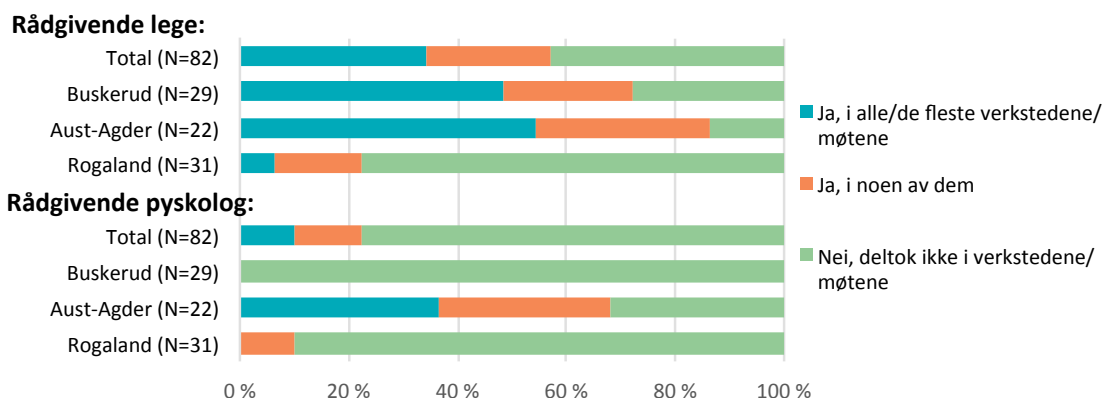


Kilde: SYFO-veilederundersøkelsen

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

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

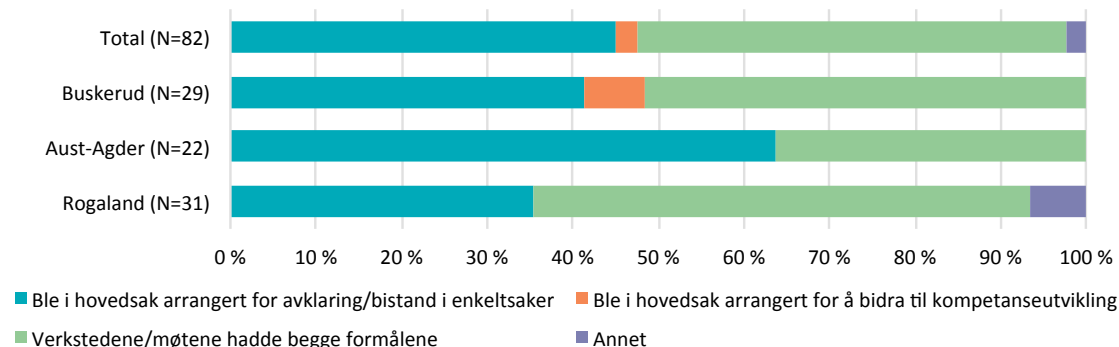
Figur 4.14 Deltok rådgivende lege og/eller psykolog i disse verkstedene/møtene i 2014?



Kilde: SYFO-veilederundersøkelsen

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

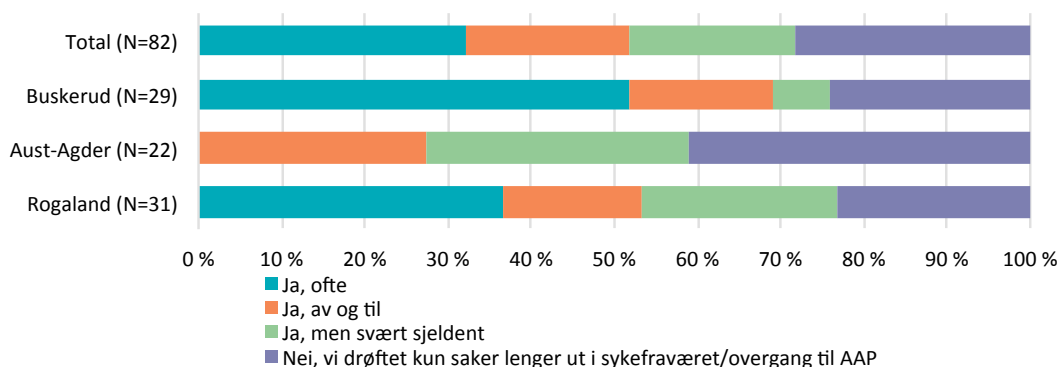
Figur 4.15 *Ble disse verkstedene/møtene i 2014 gjennomført fordi veiledere trengte avklaring/bistand i enkeltsaker eller var formålet kompetanseutvikling?*



Kilde: SYFO-veilederundersøkelsen

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

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



Kilde: SYFO-veilederundersøkelsen

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

5 Gjennomføring av saksdrøftingsverksted

5.1 Praktisering av saksdrøftingsverkstedene

Alle forsøksfylkene har sine saksdrøftingsverksteder en fast dag i uken. I Rogaland er det til sammen 16 verksteder ulike steder, i Aust-Agder er det fire, mens det i Buskerud er ni verksteder. De største kommunene har et eget verksted, mens det i mindre kommuner er flere kontorer som deler på et verksted.

I utgangspunktet er det lagt opp til fysiske møter der alle SYFO-veilederne møter opp. I verksteder som favner flere kommuner varierer praksis noe. De SYFO-veiledere som hadde en overkommelig reiseavstand til verkstedet (rundt én time) valgte de første månedene å reise til verkstedet. I Aust-Agder – med til dels lange avstander – har man lagt opp til ett fysisk møte i måneden. De resterende verkstedene gjennomføres som telefonmøte.

Fylkene har i noen grad også prøvd ut videokonferanse. De tekniske løsningene har imidlertid begrenset bruken, samtidig som erfaringen har vært at verkstedet fungerte like godt via telefon. I den grad veilederne ikke deltar fysisk på verkstedet har de brukt telefonkonferanse som kommunikasjonsplattform.

Forsøksfylkene har i utgangspunktet lagt opp til at alle SYFO-veilederne ved de respektive NAV-kontorene stiller ved møtestart og sitter frem til alle sakene er håndtert. I enkelte verksteder som favnet flere kontorer valgte man imidlertid å la alle veilederne på ett kontor ta sine saker først. Når de var ferdige kom veilederne fra det neste kontoret for å drøfte sine saker. Noen steder var dette satt i system, mens det andre steder i større grad var opp til den enkelte veileder å vurdere hvor mye de skulle delta.

De tre fylkene har valgt to ulike måter å gjennomføre verkstedet på. I Aust-Agder og Buskerud (som i Hedmark) skal veiledere forberede sine saker i forkant av verkstedet. NAV-veileder på det enkelte kontor legger frem «sine saker» med den hensikt å drøfte konkrete muligheter for arbeidet.

Prosjektledelsen i direktoratet har utviklet en sjekklister som veilederne skal bruke i forkant av verkstedet. Listen gir føringer på hvilke momenter som veileder skal notere i den enkelte sak. Agder og Buskerud har utviklet sine egne sjekklister med utgangspunkt i den sentral sjekklister (se vedlegg 5). I forkant av verkstedet skal veileder notere diagnose, sykmeldingshistorikk, tilrettelegging mv. Det legges også vekt på at sakene skal presenteres anonymt i verkstedet. Det vil si at veileder ikke skal bruke navn på den sykmeldte, arbeidsgiver eller sykmelder.

Rogaland har valgt en annen tilnærming. Veilederne gjør ingen forberedelser før verkstedet. Verkstedet starter med at én av veilederne via en PC styrer hva som vises på møterommets storskjerm. Under verkstedet fordeles så sakene fortløpende til den enkelte veileder som får ansvar for å følge opp tildelte saker.

Når den enkelte sak drøftes i verkstedet skifter den som styrer storskjermen mellom fem ulike sakshåndterings-/kommunikasjonssystemer (Arena, Gosys, Info-Trygd, kommunikasjonsløsning med NAV-brukere (Modia) og kommunikasjonsløsning mellom lege og NAV) for få ytterligere dokumentasjon/forståelse av saken. Avhengig av system kan de gå inn på selve sykmeldingene, dokumentasjonen fra arbeidsgiver (for eksempel oppfølgingsplanen) eller NAVs dialog med sykmeldte og sykmelder.

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

I de to andre fylkene løser de behovet for objektive vurderinger ved at sakene håndteres anonymt. Ved ikke å bruke navn på den sykmeldte, arbeidsgiver og sykmelder legges det til rette for at kun den formelle dokumentasjonen fra aktuelle aktører tillegges vekt. Vurderingen skal kun baseres på det skriftlige materialet som er mottatt i forbindelse med at vedkommende har vært sykmeldt i 8 uker. Eventuelle tidligere erfaringer og subjektive vurderinger skal ikke vektlegges.

Siden vi som evaluator kun deltok som observatør på fire av i alt 29 verksteder har vi ikke noe godt grunnlag for å vurdere inngående hvordan verkstedene fungerer. Vi kan heller ikke se bort fra at verkstedene vi observerte bar preg av at de fortsatt var i oppstartfasen. Vi ønsker likevel å komme med noen overordnede betraktninger.

I alle fire saksdrøftingsverkstedene avvek praksis noe fra hva som var intensjonen og føringene i fylket. For eksempel brukte de under drøftingen i Aust-Agder ofte navn på den sykmeldte, arbeidsgiver og/eller sykmelder. Deltakerne trakk frem tidligere erfaringer med aktørene. En veileder kunne si: "den arbeidsgiveren er lite villig til å tilrettelegge", "den sykmeldte har tidligere vært veldig opptatt av å være i aktivitet", "sykmelder er NN" osv.

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

Intervjuene i forsøksfylkene bekreftet inntrykket av at fylkene i oktober 2015 fortsatt var i oppstartfasen. Selv om føringene på verkstedene i utgangspunktet var tydelige, hadde fylkene lokalt møtt på en del utfordringer. For eksempel kunne det være enkelte veiledere som var negative til verkstedet, det kunne være noe ulike praksis/tilnærming hos rådgivende leger, kompetanseveiledere, mv. Enkelte steder var nok heller ikke forsøket – ikke minst gjennomføringen av verkstedet – godt nok forankret hos kontorledelsen hos NAV.

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

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

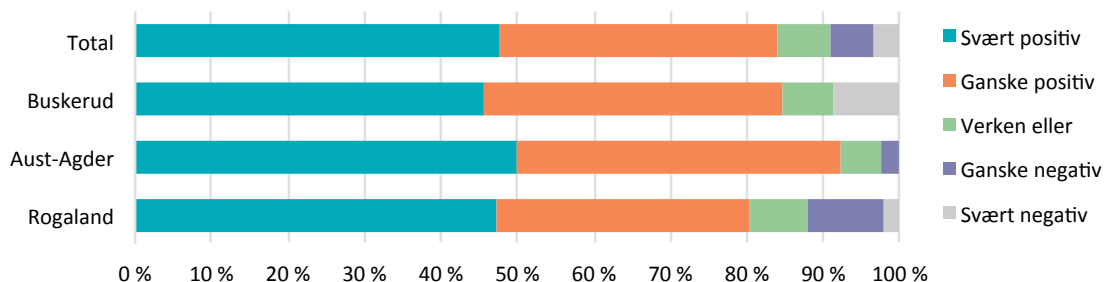
5.2 SYFO-veilederne erfaring med verkstedene

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

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

Vi spurte derfor SYFO-veilederne om de reagerte positivt eller negativt til at alle SYFO-sakene som passerer 8 uker skal drøftes i verkstedet, og ikke bare et utvalg saker. Figur 5.1 viser at de fleste av veilederne var positive til at alle saker blir drøftet i verkstedet. Kun rundt 10 prosent svarer at de reagerte *negativt*.

Figur 5.1 Reagerte veileder positivt eller negativt til at alle SYFO-sakene som passerer 8 uker skal drøftes i verkstedet og ikke bare et utvalg saker?

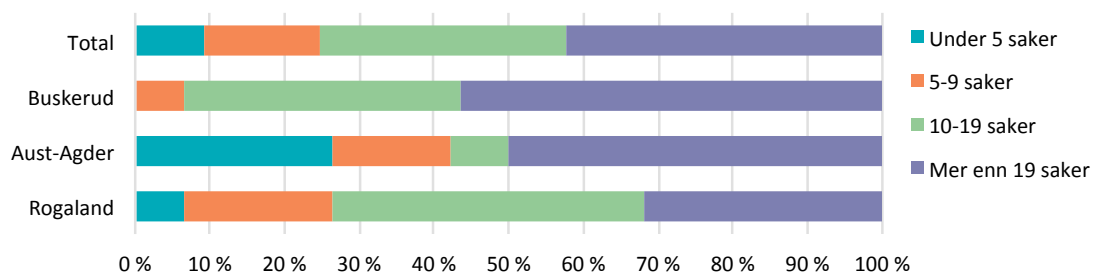


Kilde: SYFO-veilederundersøkelsen

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

Som vi ser av Figur 5.2, svarer de fleste at flere enn 10 saker blir drøftet på hvert verksted. Over 40 prosent svarer at flere enn 19 saker drøftes. Aust-Agder skiller seg ut ved å ha noe færre saker i hvert verksted. Det har naturligvis sammenheng med at fylket består av mange mindre kommuner.

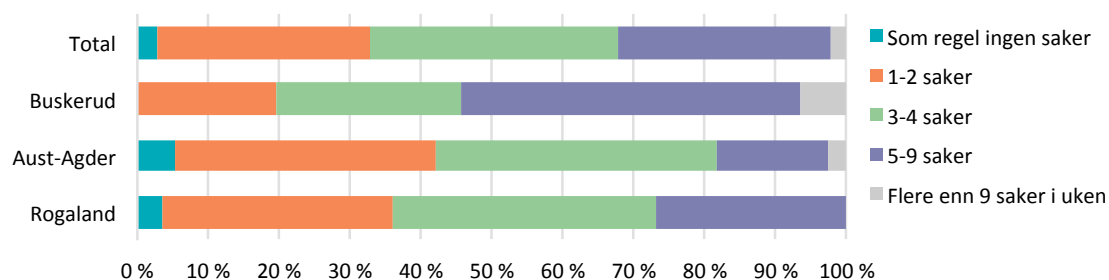
Figur 5.2 Omtrent hvor mange saker pleier ditt saksdrøftingsverksted å ta opp i hvert møte?



Kilde: SYFO-veilederundersøkelsen

Figur 5.3 viser hvor mange saker den enkelte SYFO-veilederen pleier å ha i ett verksted. De skulle angi svaret innenfor fem ulike intervaller. Som vi kan se har nesten alle SYFO-veilederne minst én sak i hvert verksted. En tredjedel har som regel fem saker eller mer.

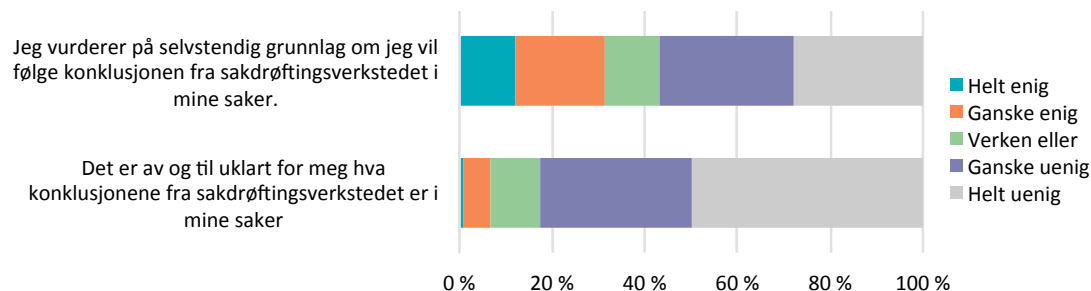
Figur 5.3 Omtrent hvor mange av sakene i saksdrøftingsverkstedet pleier å være dine?



Kilde: SYFO-veilederundersøkelsen

I spørreundersøkelsen skulle veilederne vurdere et par utsagn for å beskrive hva som skjer i saksdrøftingsverkstedet. Figur 5.4 viser i hvilken grad SYFO-veilederne er enige i at de kan vurdere om *de vil følge konklusjonen fra saksdrøftingsverkstedet på et selvstendig grunnlag*, og om de oppfatter at *konklusjonen fra saksdrøftingsverkstedet er uklar i deres egne saker*.

Figur 5.4 Hvor godt passer følgende utsagn for å beskrive hva som skjer i saksdrøftingsverkstedet?

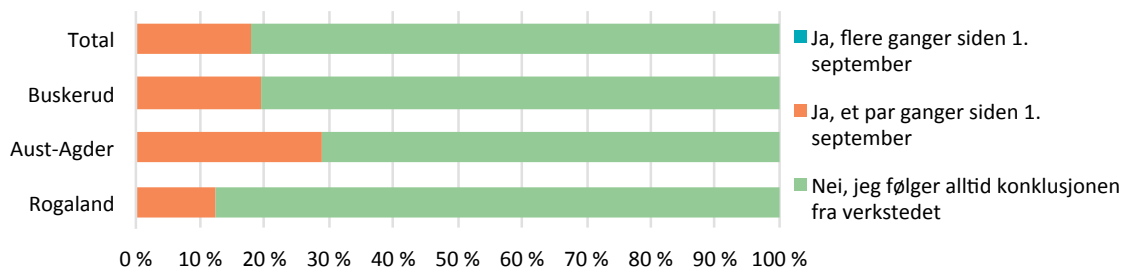


Kilde: SYFO-veilederundersøkelsen

Som vi ser i Figur 5.4 er de fleste veilederne uenige i begge utsagnene. Rundt 30 prosent svarer at de er helt eller ganske enig i at de har anledning til å vurdere om de *ønsker å følge konklusjonen fra saksdrøftingsverkstedet*, mens nesten 60 prosent er uenig. Om lag 80 prosent det uenig i at av og til er *uklart for meg hva konklusjonene fra saksdrøftingsverkstedet er i mine saker*.

Figur 5.5 viser svarene på spørsmål om SYFO-veilederne selv har latt være å følge opp konklusjonen fra saksdrøftingsverkstedet (om å sende midlertidig stans) fordi de var uenig. De fleste svarer at de alltid følger konklusjonen fra verkstedet. Litt under 20 prosent svarer imidlertid at de et par ganger siden oppstart har latt være å følge opp konklusjonen fordi de var uenig.

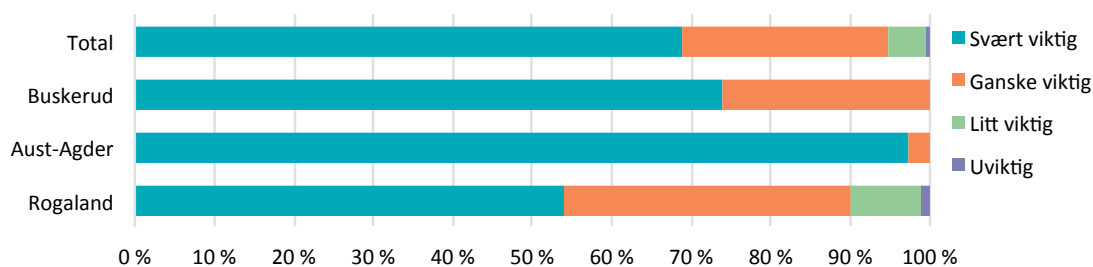
Figur 5.5 Har det hendt at veileder i sine saker ikke følger konklusjonen fra saksdrøftingsverkstedet om å sende midlertidig stans (fordi vedkommende er uenig)?



Kilde: SYFO-veilederundersøkelsen

Figur 5.6 viser i hvilken grad SYFO-veilederne mener det er viktig at rådgivende lege deltar på saksdrøftingsverkstedet. Fordelingen viser at nesten alle mener det er ganske eller svært viktig.

Figur 5.6 Hvor viktig er det at rådgivende lege deltar i saksdrøftingsverkstedet?



Kilde: SYFO-veilederundersøkelsen

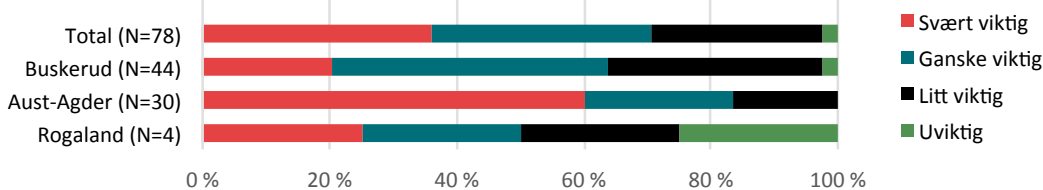
Figur 5.7 viser veilederens svar på spørsmål om rådgivende psykolog deltar i saksdrøftingsverkstedet, og hvor viktig deltakelsen er. Totalt sett svarer rundt halvparten av dem at rådgivende psykolog aldri deltar, men det er stor forskjell mellom fylkene. Rogaland skiller seg klart ut ved at det sjelden er deltakelse av psykolog. Det har sammenheng med at fylket har valgt å ikke trekke psykologene inn i forsøket. I Buskerud svarer nesten alle at psykologen deltar *av og til* eller *oftere*. Rundt en tredjedel av de med erfaring sier at en deltakelse av psykolog er *svært viktig*. Omtrent like mange svarer *ganske viktig*. 27 prosent sier *litt viktig*, mens to veiledere svarer *uviktig*.

Figur 5.7 Deltar NAVs rådgivende psykolog som regel i saksdrøftingsverkstedet – og tilfelle hvor viktig er det?

Deltar NAVs rådgivende psykolog som regel i saksdrøftingsverkstedet?



Hvor viktig er det at psykologen deltar?



Kilde: SYFO-veilederundersøkelsen

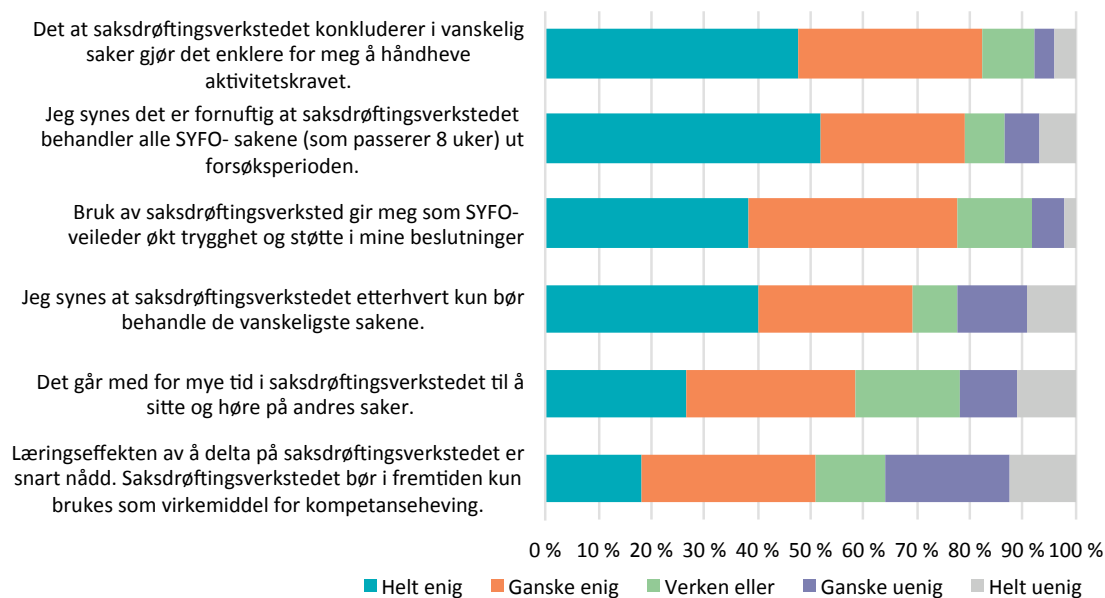
Vi spurte de som ikke har erfaring med å ha med rådgivende psykolog i verkstedet om det ville vært fornuftig å ha med en psykolog. Vel halvparten sier ja, mens 18 prosent svarer nei, og 28 prosent svarer "vet ikke".

I Aust-Agder og Buskerud har de utviklet en sjekkliste som de benytter som grunnlag for presentasjonen av den enkelte SYFO-sak i verkstedet (se vedlegg 5). Vi spurte hvor godt denne listen fungerte. 36 prosent svarer svært godt, mens 58 prosent svarer ganske godt. Ingen svarer at listen fungerte dårlig.

Figur 5.8 viser en oversikt over SYFO-veilederens holdninger til en del utvalgte aspekter ved saksdrøftingsverkstedet. De fleste svarer *helt* eller *ganske enig* i alle utsagnene. Det er størst enighet om at 1) saksdrøftingsverkstedet gjør det

enkler å håndheve aktivitetskravet, 2) det er fornuftig å behandle alle SYFO-sakene i verkstedet og 3) saksdrøftingsverkstedet gir trygghet og støtte for beslutningene som veileder må ta. Det er mest uenighet om at læringseffekten av saksdrøftingsverkstedet er nådd.

Figur 5.8 *Hvor enig/uenig veilederne er i utvalgte aspekter ved saksdrøftingsverkstedet.*



Kilde: SYFO-veilederundersøkelsen

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

- Det at vi drøfter og kommer til felles enighet om synspunkt og strategi, sammen med rådgivende lege, gjør det lettere å stå i beslutningen i møte med sykmeldte, arbeidsgiver og fastlege. At vi får støtte og fokus fra ledelsen om at jobben vi gjør faktisk er veldig viktig. At det er fokus på å komme tidligere inn i sykefraværet. Vi er ikke oftere inne i dialogmøte 1, men vi har oftere tidligere dialogmøte 2.
- Vi har fått en god praksis og møter godt forberedt til møtene. Ser at økt fokus på muligheter for aktivitet har resultert i flere graderte sykmeldinger. Tenker at den ekstra tiden vi bruker ved 8 ukers tidspunktet vil føre til økt kompetanse i alle ledd som igjen vil føre til færre lange sykmeldinger uten aktivitet. Saksbehandlerne blir tryggere på sin rolle. Den sykmeldte vil stille større krav til fastlegen og arbeidsgiverne må anstrenge seg mer for å finne alternative arbeidsoppgaver.
- Vi har en del saker som det blir sendt ut stansbrev til - men jeg opplever ikke telefonstorm av den grunn. De som tar kontakt får en god forklaring på hvorfor sykepengene har stanset og hva de må gjøre. Når vi får det vi trenger av opplysninger så setter vi i gang sykepengene igjen. Uansett - vi får flere brukere som blir gjort oppmerksom på aktivitetskravet. Tidlig kontakt med NAV oppleves som positivt.

- Veldig bra å komme tidlig inn og det virker oppdragende på både den sykmeldte, arbeidsgiver, fastlege og oss i NAV.
- Den bevisstgjør oss som veiledere, og ikke minst for oss som har jobbet med sykefraværsoppfølging i årtider trengs det å få justert praksisen vår regelmessig. Det er lett å velge minste motstands vei når ingen "ser i kortene". Mye av det arbeidet vi legger ned tidlig i sakene gir oss en lettere vei på sikt, enten ved friskmelding eller ved at vi får tettere dialog med sykmelder og sykmeldte underveis (Tidlig intervensjon).

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

Tid brukt på delta på verkstedet

- Tidstyv. Bruker altfor lang tid på å sitte å høre på andres saker. Liten læring, dette kan vi fra før. Vanskelig saker kan vi diskutere som et team på andre arenaer. NAV A og B har et svært oppegående SYFO-team der flere av rettlederne har like stor eller større kompetanse i fagfeltet enn kompetanseveileder. Det er for oss meningsløst å sitte der tre timer i uken på saker vi kunne løst fortløpende. Det er vi som har førstehåndskunnskap om arbeidsplassene (etter mange dialogmøte ute på bedriftene) og den enkelte leges sykmeldingspraksis. Tidligere skulle aktivitetsverkstedet "være enige" om konklusjonen. dvs. den enkelte ble fratatt myndighet, dette har man heldigvis gått bort fra. Den som "eier saken" og skal fronte vedtaket videre har beslutningsmyndigheten. Slik skal det være. Blir jo litt oppgitt når Hedmarksmodellen blir presentert som den store fantastiske måten å jobbe på (som om vi andre ikke har gjort noen ting!). De var jo på opplæring her for å se hvordan vi gjorde det og fant deretter ut hvordan de ville ha det. Noe passer noen steder, andre steder fungerer noe annet. Folk skal ha lik behandling uansett hvor i landet de bor, men hvordan dette arbeidet organisere, må jo kunne tilpasses behovet til hvert kontor.
- Tar for mye tid. Før hadde vi mulighet til å ha noen enkeltsamtaler med sykmeldte på 8-ukers tidspunktet. Det er det ikke tid til nå, og vi får ikke like mye relevant informasjon fra saksdrøftingsverkstedene, som vi fikk av å snakke med folk.
- SYFO verkstedet er helt bortkastet og bruker alt for mye ressurser til å høre på andres saker som stjeler en halv dag. Det er kvelende. Er man forhindret til å delta går det ut over bruker, som igjen kunne vært løst for 5 dager siden i en enkel håndvending. Konklusjon: Vi har ikke tid til å sette av en halv dag for å høre på andres saker og diskutere det samme som vi har konkludert med for lengst!!!!

Sakshåndtering og kompetanseutvikling

- De vanskelige sakene er vanskelige uansett om de er drøftet i verkstedet eller ikke. Jeg er ikke enig at verkstedet har gitt meg trygghet i de vanskelige sakene. De vanskelige sakene er som oftest de med psykiske lidelser. Vi vet at ekstra belastninger som midlertidig stans i sykepengene i disse tilfellene kan mottas med en del motstand. Så selv om vi har drøftet det i forkant så er det like vanskelig å forklare grunnen til den sykmeldte.

Det er et etisk dilemma her som ofte bunner i for lite detaljer fra legen og dette går utover bruker. Gjennom verkstedet har vi fått noe mer kompetanse ved at rådgivende lege har bidratt men jeg tror det er behov for en psykolog hvis vi skal trygges bedre. Samtidig så tenker jeg at det vil alltid være vanskelige saker der all mulig fagpersonell som er tilgjengelig kunne deltatt, men saken hadde vært vanskelig uansett. Dette følger med jobben. Da er det viktig at vi har gode kommunikasjonsevner som veiledere og bare gjøre det beste vi kan for å fremstå som profesjonelle med etikken i bunn.

- Det tar mye tid. Jeg personlig kunne tenkt meg å forberedt mine saker for å bruke tiden på de saker jeg er i tvil om eller der rådgivende lege kan si noe om diagnose. Det er satt av for lang tid. Det tar ikke mange verksted før vi skjønner tegningen, det er på tide å få praktisere det vi har lært. Jeg har ikke behov for tryggheten av at mitt team tar en avgjørelse, den kan jeg stå for selv.

Rådgivende leges rolle

- Rådgivende leges funksjon synes noe overflødig i verkstedene. Ikke nødvendig med leges tilstedeværelse for å få til gode verksted. Etter hvert synes det heller ikke nødvendig med ekstern veileder/møteholder. Dette fordi SYFO-teamet nå synes å kunne avholde verkstedene på egen hånd, læringspunktet for dette er nådd.
- Føler at rådgivende lege sin rolle ikke alltid er så mye til nytte i våre verksted. Litt uklar og kanskje litt mye opptatt av beskrive de medisinske plagene uten å si så om mye hvordan de ulike plagene påvirker funksjonsevnen.
- Jeg synes rådgivende lege bør ha en tyngre rolle. I begynnelsen var det en stram linje, men nå setter vi mye unntak. Jeg opplever at vi hadde strengere linje før vi innførte denne modellen enn vi har nå.
- Det er positivt med lege tilstede. MEN: i mesteparten av sakene er det ikke behov for legevurdering, det er greie saker. Forslag: lege tilgjengelig, slik at vi kan be om vurdering via gosys i de saken der vi er usikre på de medisinske opplysninger. Dette gjelder imidlertid ikke bare ved 8-ukers tidspunktet. Også ved evt. vurdering av arbeidsuførhet (§8-4) på et senere tidspunkt. Vi trengte en justering i forhold til mer trykk mot arbeidsgiver, det var bra.
- I vår region har vi ikke med psykolog, men der jeg er møteleder er psykolog med hver gang. Jeg opplever det som positivt å ha psykolog med og savner derfor det i våre møter.

Kompetanseveileders rolle

- Det burde være unødvendig å ha med andre en rådgivende lege på aktivitetsverkstedet. Det er veldig bra at vi får mer tilgang til rådgivende lege. Men det kan føles som "formynderi" og umyndiggjøring å ha med en kompetanseveileder i tillegg. Kompetanseveiledere er ok på kick-off samlinger og informasjon i forkant, men ikke inn i selve aktivitetsverkstedet. Vi ønsker å ta egne vurderinger i samråd med

rådgivende lege - ikke få tredd avgjørelser ned over hode på oss! Det er ikke verken god pedagogikk og lite lurt rent psykologisk.

- Synes møteleder/rådgivende lege er for rigide i tilbakemeldingene. Synes man bør la tvilen komme den sykmeldte til gode.

Hvilke saker som tas opp

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

Endring i føringer og usikkerhet til gjennomføring av verkstedet

- Jeg opplevde i oppstart at jeg var umyndiggjort. Vi skulle bli enige, men kompetanseveileder hadde siste ordet. Det er snudd på nå.
- Det har også vært mange forandringer knyttet hvordan vi skal gjøre tingene, noe som er forvirrende og irriterende. I begynnelsen skulle en ikke få se på sakene på forhånd, ikke ringe bruker, arbeidsgiver, lege i enkeltsaker selv om veileder ønsket det, ikke etterspørre legeopplysninger eller oppfølgingsplan. Nå kan vi se på sakene til en viss grad, ringe bruker gjerne i saker der veileder ikke forstår hvorfor, etc. Det har ikke vært noen konsekvent praksis og en sitter med en følelse av at "reglene" forandrer seg fra uke til uke. NAV lokalt ble heller ikke tatt med på råd når det skulle innføres aktivitetsverksted. Hadde NAV Rogaland latt lokalkontorene få komme med innspill før verkstedene ble satt i gang, så hadde nok verkstedene vært bedre, og det hadde ikke vært så mange justeringer underveis.
- Vi har delt SYFO-veilederne i to grupper, for å frigjøre noe arbeidstid for hver enkelt. Da slipper alle å være deltagende i alle saker, men har alltid noen å rådføre seg med.

6 Betydning av saksdrøftingsverksted for sykefraværsoppfølgingen

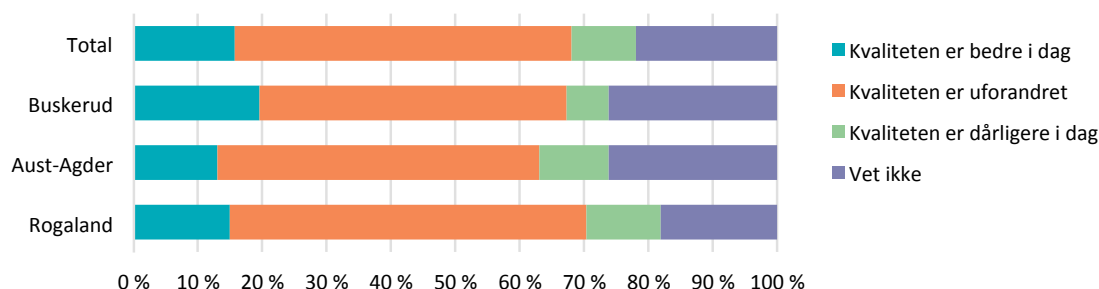
I dette kapitlet ser vi nærmere på hvordan innskjerpingen av aktivitetskravet og innføringen av saksdrøftingsverkstedet har påvirket sykefraværsoppfølgingen. Vi knytter drøftingen til de konkrete milepælene/kravene i dagens sykefraværsregime.

6.1 Sykefraværsoppfølgingen frem til uke 8

6.1.1 Oppfølgingsplanen

Vi stilte spørsmål til SYFO-veilederne om de mener at kvaliteten på oppfølgingsplanene er bedre i dag enn for ett år siden. Flest svarer at kvaliteten er uforandret (Figur 6.1). Rundt 15 prosent svarer at den er bedre i dag enn for ett år siden, mens 10 prosent svarer at kvaliteten er dårligere. Blant de som har ser en kvalitetsheving svarer rundt halvparten at det har sammenheng med innskjerpelsen av aktivitetskravet.

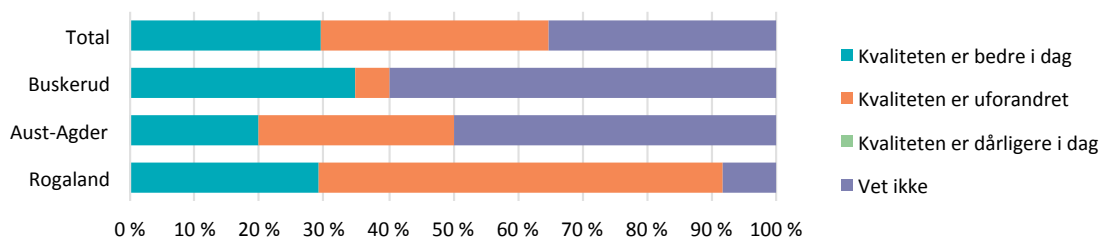
Figur 6.1 Anser SYFO-veileder at kvaliteten på oppfølgingsplanene generelt blitt bedre eller dårligere i dag enn for ett år siden?



Kilde: SYFO-veilederundersøkelsen

Mener IA-rådgiverne opplever at oppfølgingsplanene har blitt bedre det siste året? Av Figur 6.2 ser vi at omtrent en tredjedel mener at kvaliteten er blitt bedre, en tredjedel mener at kvaliteten er uforandret.

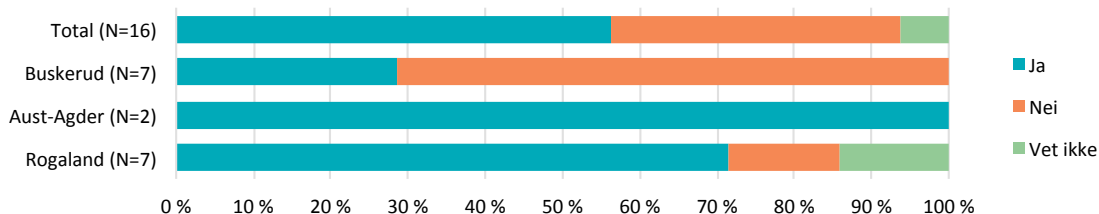
Figur 6.2 *Opplever SYFO-veileder at kvaliteten på oppfølgingsplanene generelt har blitt bedre eller dårligere i dag enn for ett år siden?*



Kilde: IA-rådgiverundersøkelsen

Om lag halvparten av IA-rådgiverne som opplever at oppfølgingsplanene har blitt bedre, tror at endringen er en følge at innskjerpingen av aktivitetskravet (se Figur 6.3). Det er imidlertid grunn til å påpeke at antall svar er forholdsvis lavt på dette spørsmålet.

Figur 6.3 *Tror IA-rådgiver at endringen av kvaliteten i oppfølgingsplanene har sammenheng med innskjerpingen av aktivitetskravet?*

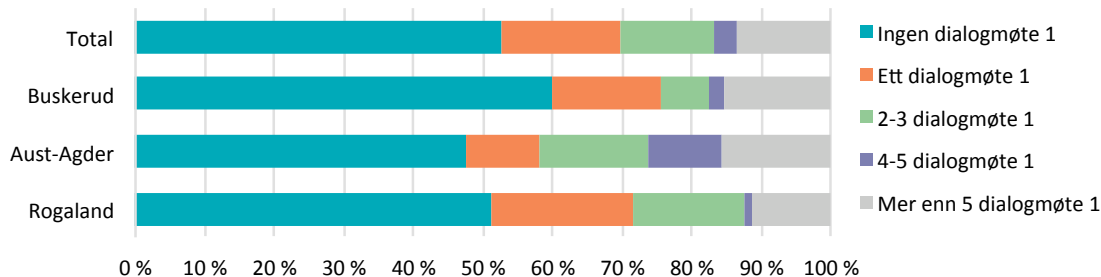


Kilde: IA-rådgiverundersøkelsen

6.1.2 Dialogmøte 1

Dialogmøte 1 er i utgangspunktet mellom arbeidsgiver og den sykmeldte, men NAV kan innkalles hvis deltakerne ønsker det. Vi spurte SYFO-veilederne om hvor mange Dialogmøte 1 de har deltatt på siden 1. september 2015. Svarfordelingen er vist i Figur 6.4. Over 50 prosent svarer at de ikke har deltatt på noe Dialogmøte 1. Rundt 30 prosent sier at de har deltatt på mellom ett og tre møter. Rundt 15 prosent har deltatt på mer enn fem møter.

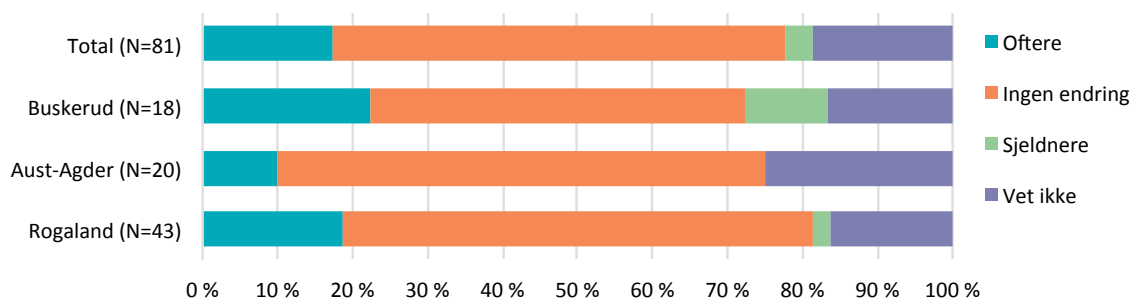
Figur 6.4 *Omtrent hvor mange Dialogmøte 1 har SYFO-veileder deltatt på siden 1. september i år?*



Kilde: SYFO-veilederundersøkelsen

Deltar SYFO-veilederne oftere eller sjeldnere i Dialogmøte 1 i dag enn for ett år siden? I Figur 6.5 ser vi at nesten 20 prosent svarer at de deltar oftere på Dialogmøte 1 i dag enn for ett år siden, mens rundt 60 prosent svarer ingen endring.

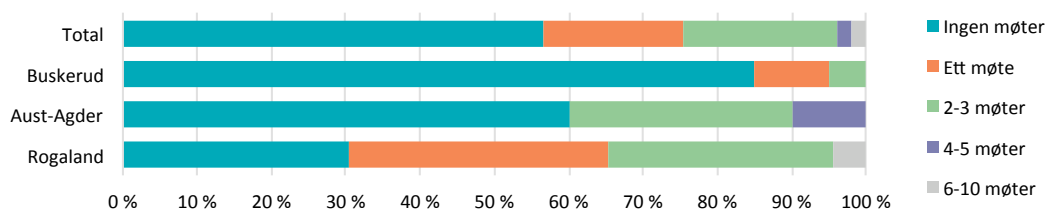
Figur 6.5 Deltar SYFO-veileder oftere eller sjeldnere i Dialogmøte 1 i enkeltsaker i dag, sammenlignet med for ett år siden?



Kilde: SYFO-veilederundersøkelsen

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

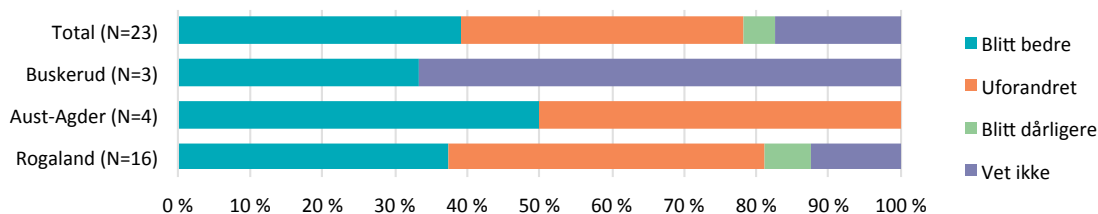
Figur 6.6 Antall dialogmøter IA-rådgiverne har deltatt på de siste fire ukene?



Kilde: IA-rådgiverundersøkelsen

Vi spurte IA-rådgiverne som har deltatt på dialogmøte 1 om de opplever at kvaliteten på møtet har endret seg siden 1. september. I Figur 6.7 ser vi at svært få opplever at møtene har blitt dårligere siden forsøket startet opp. Mer enn hver tredje respondent mener at dialogen har blitt bedre, mens rundt 40 prosent mener dialogen er uforandret.

Figur 6.7 *Oppelever IA-rådgiver at kvaliteten (dialogen om aktivitetskravet og tilretteleggingen mellom arbeidsgiver og sykmeldte) på disse møtene har endret seg i fra 1. september, sammenlignet med situasjonen for ett år siden?*



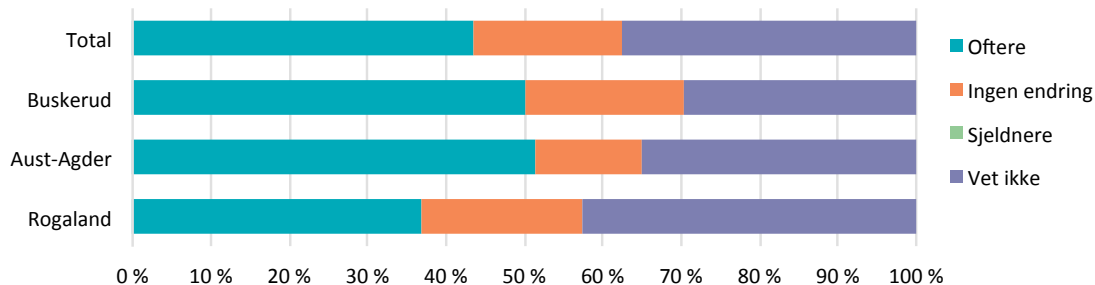
Kilde: IA-rådgiverundersøkelsen

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

6.1.3 Bruk av gradert sykmelding

Figur 6.8 viser svarene på spørsmål til veilederne om de mener at gradert sykmelding brukes oftere eller sjeldnere i dag enn for ett år siden. Nesten 45 prosent svarer at gradert sykmelding brukes oftere i dag. En høy andel svarer imidlertid *vet ikke*.

Figur 6.8 *Brukes det oftere eller sjeldnere gradert sykmelding i veileders SYFO-saker i dag enn for ett år siden?*



Kilde: SYFO-veilederundersøkelsen

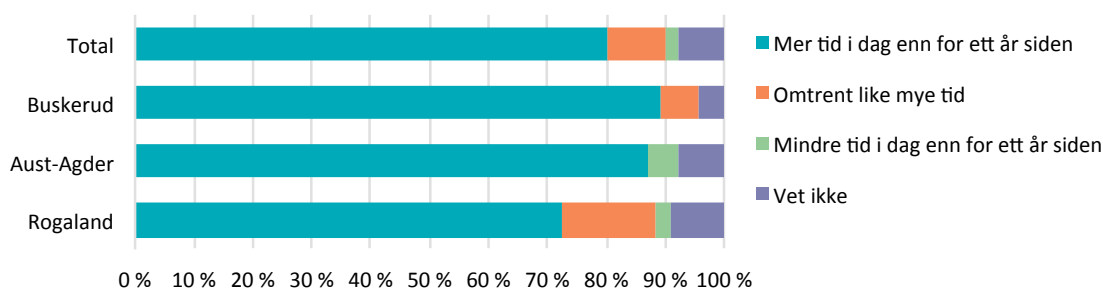
Nesten alle som mener å se en hyppigere bruk av gradert sykmelding tror at endringen har sammenheng med innskjørpelsen av aktivitetskravet. En veileder svarer følgende:

Vi har, ved økt fokus på 8-ukers aktivitetskrav, sendt ut mange brev om midlertidig stans. Vi ser, antakelig på grunn av dette, økt dialog mellom sykmeldt-arbeidsgiver-lege tidlig i forløpet. Vi ser også en del som etter å ha fått vedtak om midlertidig stans, blir helt eller gradert friskmeldt. Jeg tror flere av disse ikke ville blitt friskmeldt hvis det ikke vært for vårt økte fokus. Ser også at en del leger skjønner at de må vurdere strengere, skrive bedre (mer funksjonsrettet) til NAV.

6.2 Saksdrøftingsverksted og vurderingen av aktivitetskravet uke 8

Vi spurte veilederne om de bruker mer eller mindre tid på SYFO-sakene ved 8-ukerskravet i dag enn for ett år siden. Av Figur 6.9 ser vi at 80 prosent av dem svarer at de bruker mer tid. Dette er rimelig likt mellom fylkene. Nesten alle svarer at endringen i tidsbruken har sammenheng med innskjerpingen av aktivitetskravet og/eller etableringen av saksdrøftingsverkstedet.

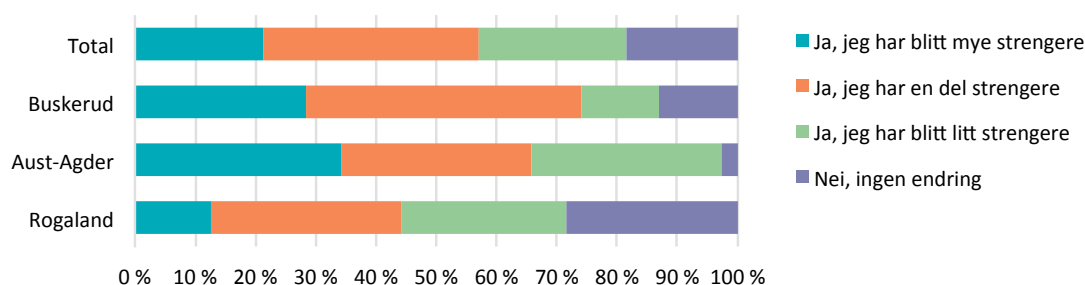
Figur 6.9 Bruker du i gjennomsnitt mer eller mindre tid på hver SYFO-sak ved 8-ukers kravet i dag enn for ett år siden?



Kilde: SYFO-veilederundersøkelsen

Figur 6.10 viser i hvilken grad SYFO-veilederne opplever at de selv har blitt strengere i håndhevingen av 8-ukerskravet som følge av etableringen av saksdrøftingsverkstedet. De fleste svarer at de har blitt strengere. I Rogaland svarer 28 prosent *Nei, ingen endring*.

Figur 6.10 Har etablering av saksdrøftingsverkstedet medført endringer i hvordan du håndterer 8-ukers kravet, sammenlignet med situasjonen for ett år siden?



Kilde: SYFO-veilederundersøkelsen

Vi spurte SYFO-veilederne om de mener at kvaliteten på saksbehandlingen knyttet til aktivitetskravet i uke 8 har endret seg blant SYFO-veilederne som deltar i verkstedet. Klart flest svarer at kvaliteten på saksbehandlingen er blitt *betydelig* eller *noe* bedre i dag enn for ett år siden (se Figur 6.11). Vel 90 prosent anser at innføringen av saksdrøftingsverkstedet har vært viktig for den kvalitetshevingen de mener å se.

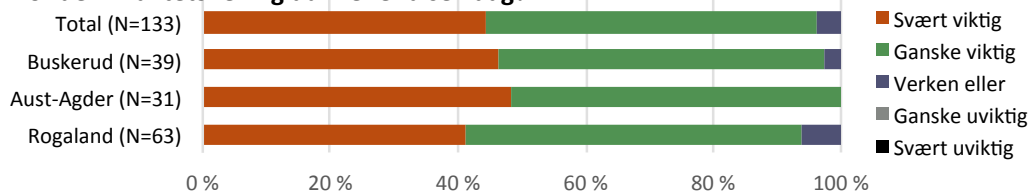
Figur 6.11 Veiledernes oppfatning om endring i kvalitet og betydning av saksdrøftingsverkstedene for den kvalitetshevingen de mener å se i dag.

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

Kvaliteten er?



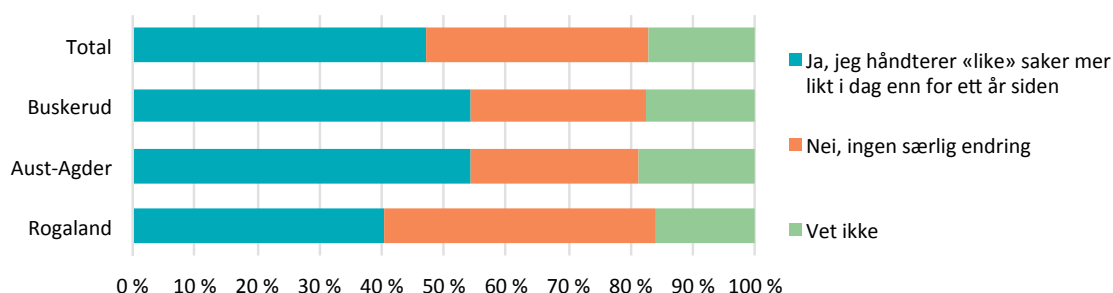
Hvor viktig har innføringen av saksdrøftingsverkstedet vært for den kvalitetsheving du mener å se i dag?



Kilde: SYFO-veilederundersøkelsen

Figur 6.12 viser veiledernes var på et spørsmål om de håndterer saker mer likt i dag enn for ett år siden. Litt mindre enn 50 prosent svarer at de *håndterer like saker mer likt*. Resten svarer *ingen endring* eller *vet ikke*. Det er små forskjeller mellom fylkene. Nesten alle svarer at endringen i håndteringen har sammenheng med innskjerpingn av aktivitetskravet og/eller etableringen av saksdrøftingsverkstedet.

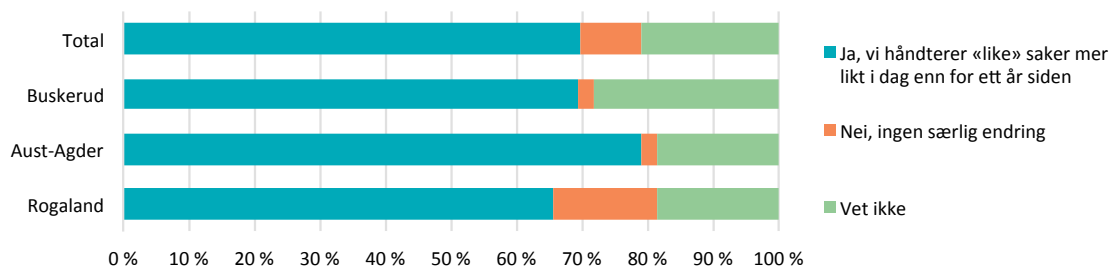
Figur 6.12 Håndterer veileder like saker mer likt i dag enn for ett år siden?



Kilde: SYFO-veilederundersøkelsen

Figur 6.13 viser veiledernes oppfatning av om det er likere praksis i deres håndtering av sykmeldte ved uke 8 i dag enn for ett år siden. Nesten 70 prosent svarer at det er mer lik praksis i dag enn for ett år siden. Rundt 10 prosent svarer at de opplever *ingen endring*.

Figur 6.13 Har SYFO-veilederne som deltar i ditt verksted fått en mer lik praksis når det gjelder håndteringen av sykmeldte ved 8 ukers kravet i dag enn for ett år siden?



Kilde: SYFO-veilederundersøkelsen

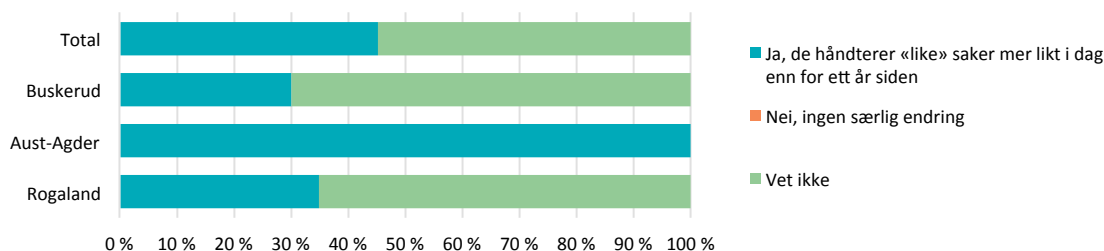
En av kompetanseveilederne vi intervjuet trakk frem malen de hadde utviklet for møteledelse som en nøkkelfaktor for å få etablert en tilnærmet lik saks-vurdering:

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

Våre intervjuer med kompetanseveiledere og SYFO-veiledere bekrefter funnene fra spørreundersøkelsen. Mange opplever at de er i gang med å få etablert en mer lik praksis for hvordan man diskuterer og håndterer saker, samtidig som de peker på at de fortsatt er i en oppstartfase.

Vi spurte også IA-rådgiverne om de anser at SYFO-veilederne i eget fylke har fått en mer lik praksis når det gjelder håndteringen av sykmeldte ved 8-ukerskravet i dag enn for ett år siden. Svarene er vist i Figur 6.14

Figur 6.14 Er din vurdering at SYFO-veilederne i ditt fylke har fått en mer lik praksis når det gjelder håndteringen av sykmeldte ved 8-ukers kravet i dag enn for ett år siden?



Kilde: IA-rådgiverundersøkelsen

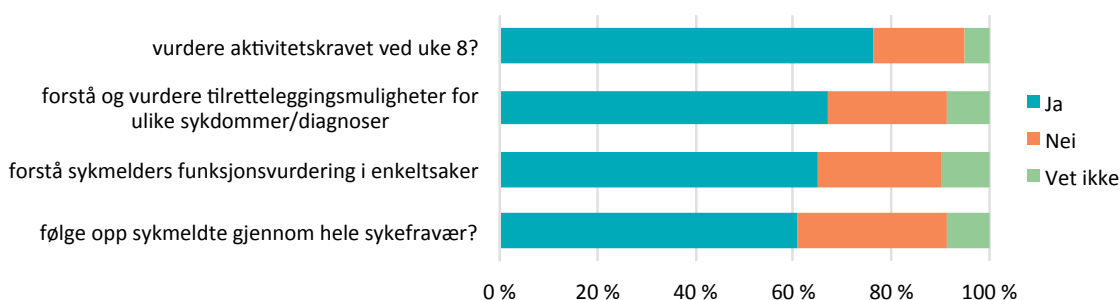
Samlet sett mener over 40 prosent at SYFO-veilederne håndterer sakene mer likt nå enn for ett år siden. Aust-Agder skiller seg ut ved at alle opplever at veilederne har fått mer lik praksis.

Blant de IA-rådgiverne som svarte at SYFO-veilederne håndterer «like» saker mer likt i dag (enn for ett år siden) tror de aller fleste at det har sammenheng med etableringen av saksdrøftingsverkstedet.

Figur 6.15 viser SYFO-veiledernes oppfatning av om saksdrøftingsverkstedet har bidratt til kompetanseheving. Vi spurte om kompetanseheving innenfor følgende fire områder:

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

Figur 6.15 Har innføringen av saksdrøftingsverkstedet bidratt til at veileder selv mener å ha økt sin kompetanse i å...



Kilde: SYFO-veilederundersøkelsen

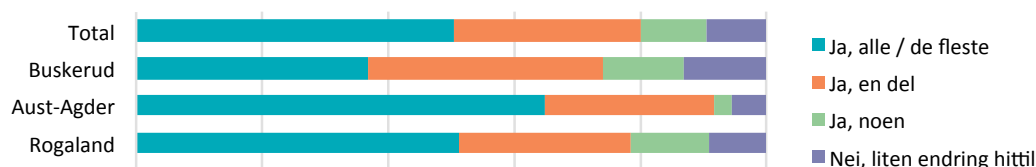
Figuren viser at veilederne oppfatter at saksdrøftingsverkstedet har gitt dem økt kompetanse knyttet til alle de fire forholdene de skulle svare på i undersøkelsen. Kanskje ikke så overraskende har verkstedet vært mest kompetansehevende når det gjelder vurderingen av aktivitetskravet ved uke 8.

I Figur 6.16 viser vi svarene på spørsmål til veilederne om de oppfatter at de andre SYFO-veiledere i verkstedet har økt sin kompetanse i å håndtere

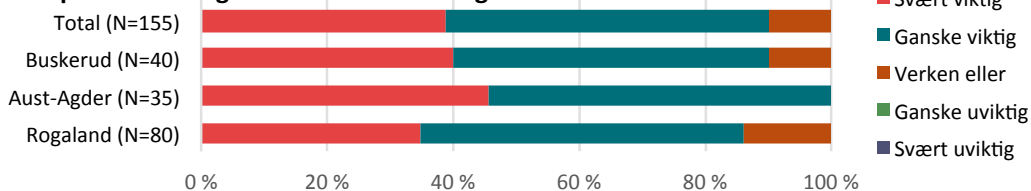
sykmeldte, og hvor viktig de mener at saksdrøftingsverkstedet eventuelt har vært for kompetansehevingen.

Figur 6.16 Har SYFO-veilederne økt sin kompetanse i håndtering av sykmeldinger og hvor viktig har eventuelt saksdrøftingsverkstedet vært for den kompetansehevingen?

Har SYFO-veilederne som deltar i ditt verksted fått økt sin kompetanse i håndtering av sykemeldinger i dag, sammenlignet med situasjonen for ett år siden?



Hvor viktig har innføringen av saksdrøftingsverkstedet vært for den kompetansehevingen du mener å se i dag?

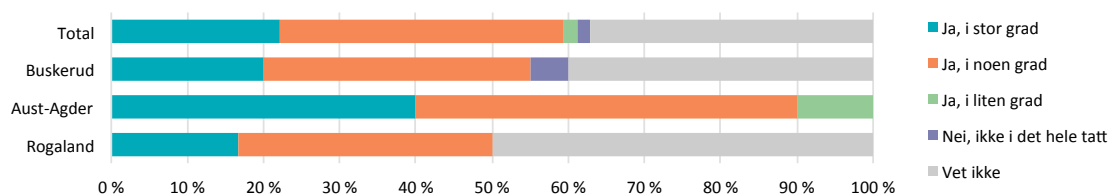


Kilde: SYFO-veilederundersøkelsen

Halvparten av SYFO-veilederne svarer at alle/de fleste har fått økt sin kompetanse i håndtering av sykmeldinger. 30 prosent svarte at "en del" har fått økt sin kompetanse, mens 11 prosent svarte "noen". Kun 9 prosent svarte "ingen endring hittil". 90 prosent av de som opplevde kompetanseheving, svarte at saksdrøftingsverkstedet har vært ganske eller svært viktig for den utviklingen de har observert.

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

Figur 6.17 Er din vurdering at SYFO-veilederne i ditt fylke har fått økt kompetanse i håndtering av sykmeldinger i dag, sammenlignet med situasjonen for ett år siden?

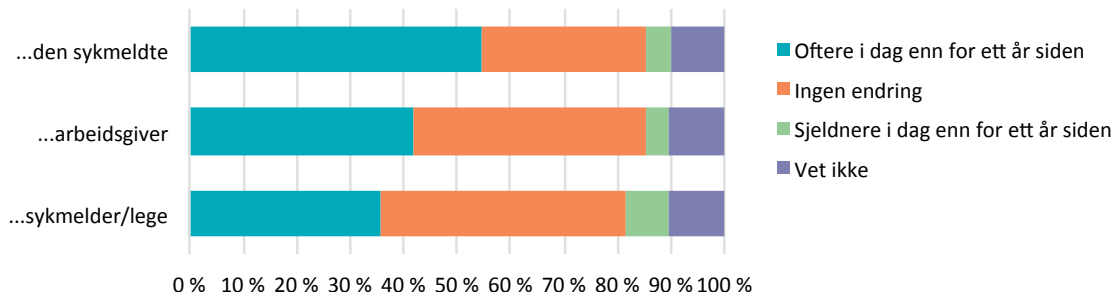


Kilde: IA-rådgiverundersøkelsen

Figur 6.17 viser svarene på dette spørsmålet. Et klart flertall svarer at de i stor eller noen grad tror veilederne har fått økt kompetanse. En høy andel av de resterende svarer vet ikke.

Vi ba også SYFO-veilederne - med utgangspunkt i alle sykefravær som nærmer seg 8-ukers kravet - vurdere om de i dag (sammenlignet med for ett år siden) oftere eller sjeldnere har dialog/samhandling i enkeltsaker med henholdsvis sykmeldte, arbeidsgiver eller sykmelder/lege.

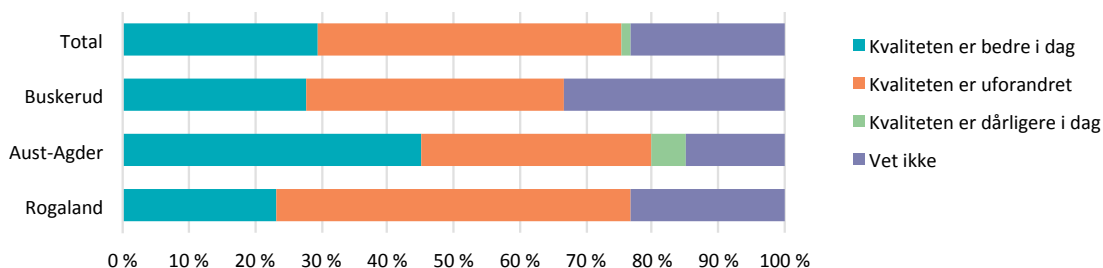
Figur 6.18 Ta utgangspunkt i alle sykefravær som nærmer seg 8-ukers kravet. Har SYFO-veileder i dag (sammenlignet med for ett år siden) oftere eller sjeldnere dialog/samhandling i enkeltsaker med...



Kilde: SYFO-veilederundersøkelsen

Figur 6.18 viser at nesten halvparten av SYFO-veilederne svarer at det ikke har vært noen endring i dialogen/samhandlingen med lege/sykmelder. Når det gjelder kontakten med arbeidsgiver, fordeler svarene seg likt mellom veilederne som svarer at de *oftere har dialog* og de som svarer *ingen endring*. Et flertall av veilederne svarer at de oftere har dialog/samhandling med den sykmeldte i dag enn for ett år siden.

Figur 6.19 Opplever du at kvaliteten (dialogen om aktivitetskravet og tilretteleggingen mellom arbeidsgiver og sykmeldte) i de dialogmøtene du har deltatt på – har blitt bedre eller dårligere i dag, sammenlignet med for ett år siden?

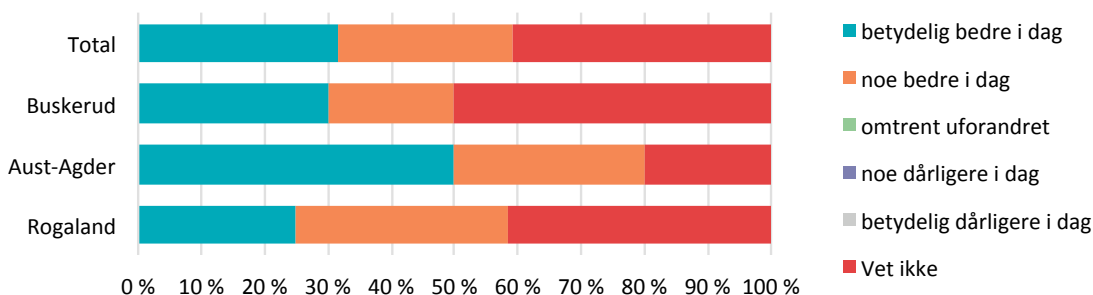


Kilde: SYFO-veilederundersøkelsen

I Figur 6.19 viser vi svarene på et spørsmål om SYFO-veilederne opplever at kvaliteten på dialogmøtene har blitt bedre i dag enn for ett år siden. Vi presiserte at vi tenkte på dialogen om aktivitetskravet og tilretteleggingen mellom arbeidsgiver og sykmeldte. Som vi ser svarer 30 prosent at kvaliteten er blitt bedre, mens 51 prosent svarer uforandret. Kun én SYFO-veileder svarer at kvaliteten er blitt dårligere.

Vi ba også IA-rådgiverne vurdere om kvaliteten på saksbehandlingen knyttet til aktivitetskravet i uke 8 har endret seg, sammenlignet med situasjonen for ett år siden.

Figur 6.20 Har kvaliteten på saksbehandlingen knyttet til aktivitetskravet i uke 8 endret seg, sammenlignet med situasjonen for ett år siden? Kvaliteten er...



Kilde: IA-rådgiverundersøkelsen

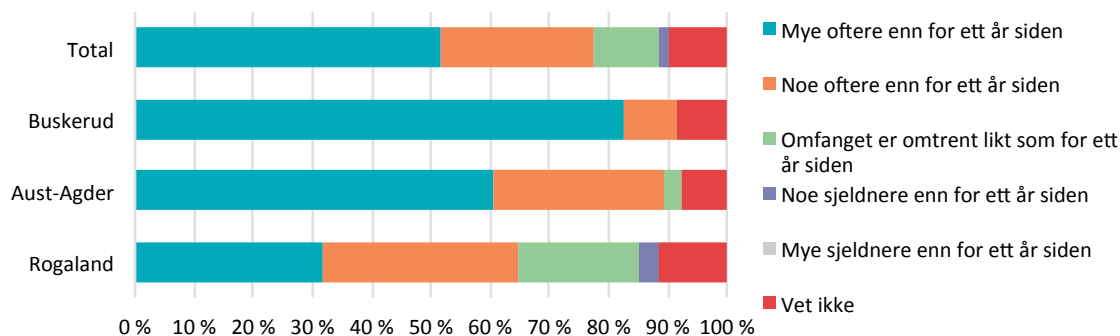
De fleste svarer at saksbehandlingen er blitt betydelig bedre eller noe bedre det siste året. Rundt 40 prosent svarer vet ikke (Figur 6.20).

6.3 Melding om midlertidig stans av sykepenges

Vi spurte SYFO-veilederne om de anser at det blir sendt melding om midlertidig stans av sykepenges oftere eller sjeldnere i dag enn for ett år siden i egne saker. Rundt 75 prosent svarer *mye oftere* eller *noe oftere* (Figur 6.21). Rundt 10 prosent svarer at *omfanget er omtrent likt*. I Rogaland er det færrest som svarer mye oftere. Det har nok sammenheng med at Rogaland også før

forsøket var det fylket som oftest sendte melding om midlertidig stans av sykepenger.

Figur 6.21 *Blir det oftere eller sjeldnere sendt «Melding om midlertidig stans av sykepenger» i uke 8 i dine saker i dag enn for ett år siden?*

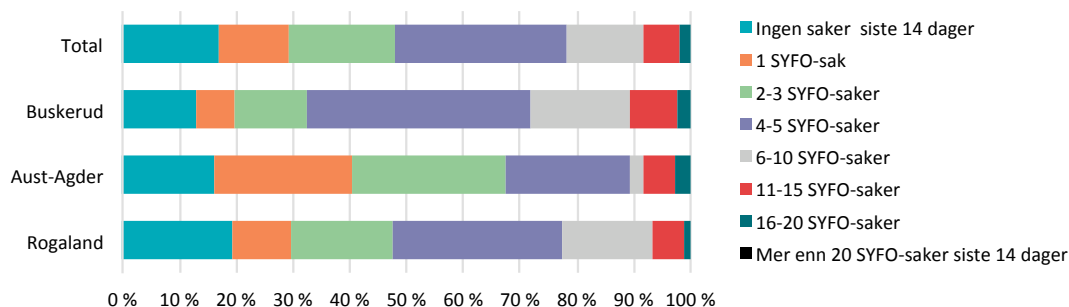


Kilde: SYFO-veilederundersøkelsen

SYFO-veiledere som oftere sender melding om midlertidig stans av sykepenger ble spurt om det har sammenheng med innskjerpelsen av aktivitetskravet og/eller etableringen av saksdrøftingsverkstedet. Nesten alle svarer at endringen har sammenheng med Hedmarksmodellen.

Figur 6.22 viser antallet saker der veilederne har sendt melding om midlertidig stans av sykepenger. Som vi ser har litt over 15 prosent ikke sendt melding om midlertidig stans de siste 14 dagene. Rundt 60 prosent svarer at de har sendt melding om midlertidig stans i mellom én og fem saker. De resterende 20 prosentene har sendt mer en seks meldinger. Fordelingen er rimelig lik mellom fylkene.

Figur 6.22 *I hvor mange av dine saker er det sendt «Melding om midlertidig stans av sykepenger» siste 14 dager?*



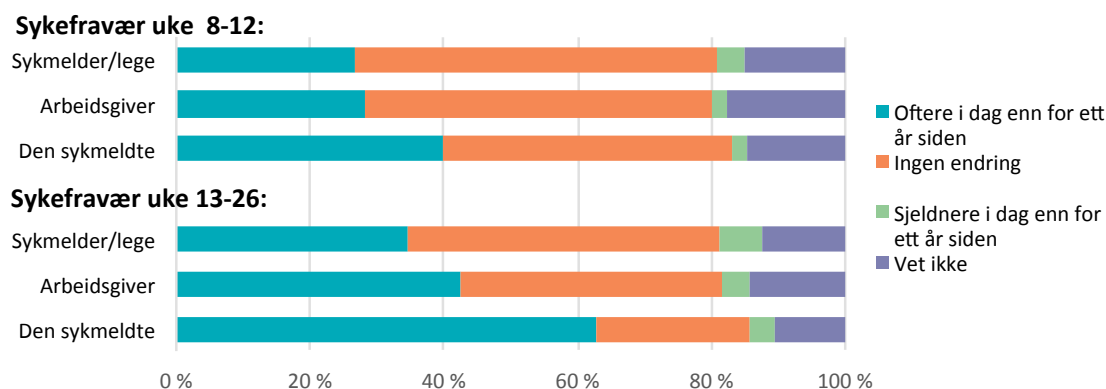
Kilde: SYFO-veilederundersøkelsen

6.4 Sykefraværsoppfølgingen fra uke 9

Figur 6.23 viser svarene på et spørsmål til SYFO-veilederne om de oftere eller sjeldnere enn for ett år siden har dialog/samhandling med henholdsvis sykmelder/lege, arbeidsgiver og sykmeldte i ukene 8-12 og i ukene 13-26 av sykefraværet.

Når det gjelder dialog/samhandling i ukene 8-12 svarer de fleste at den er uendret. Andelen som svarer at det har vært økt dialog/samhandling er størst i relasjon til den sykmeldte. Når det gjelder ukene 13-26 har flere veiledere økt sin dialog/samhandling noe, særlig gjelder det med de sykmeldte.

Figur 6.23 Har du i dag (sammenlignet med for ett år siden) oftere eller sjeldnere dialog/samhandling i enkeltsaker med

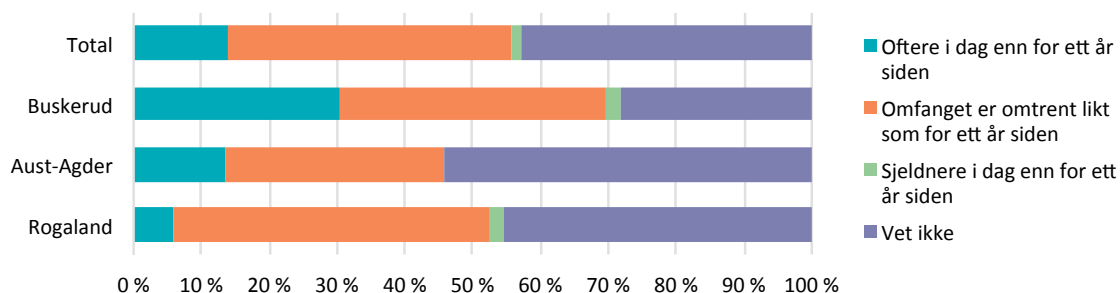


Kilde: SYFO-veilederundersøkelsen

6.4.1 Brev om endelig stans av sykepenger

Figur 6.24 viser SYFO-veiledernes svar på spørsmål om det blir sendt brev om endelig stans av sykepenger i uke 12 oftere eller sjeldnere i dag enn for ett år siden i egne saker. Totalt sett svarer rundt 15 prosent at det oftere blir sendt brev om endelig stans i dag. Resten av respondentene fordeler seg likt mellom de som svarer *omtrent likt som før* og *vet ikke*. Svært få svarte sjeldnere.

Figur 6.24 Blir det oftere eller sjeldnere sendt «Endelig stans av sykepenger» i uke 12 i dine saker i dag enn for ett år siden?



Kilde: SYFO-veilederundersøkelsen

6.4.2 Dialogmøte 2

NAV skal innkalle til *dialogmøte 2* innen 26 uker av sykefraværet, med mindre det er «åpenbart unødvendig».²² I direktoratets Mål og disponeringsbrev i 2015

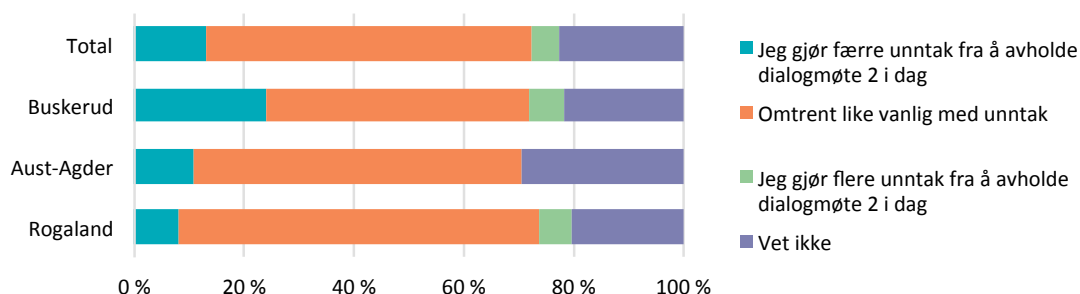
²² Det forutsettes at unntaksadgangen for ha dialogmøte 2 praktiseres strengt. Unntak kan gis når sykdoms- eller skadetilfeller er av en slik art at arbeidstakeren vil vende tilbake til jobb uten at det er behov eller muligheter for særlige tilretteleggingstiltak på arbeidsplassen. Også tilfeller med alvorlige sykdomstilstander hvor det kan fastslås at vedkommende ikke vil være i stand til å vende tilbake til arbeid vil kunne omfattes av unntaket. Aktuelle tilfeller er: A) Medisinske grunner dokumentert av legeerklæring,

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

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

Vi spurte veilederne om de vedtar flere eller færre unntak fra å avholde dialogmøte 2 i dag enn for ett år siden. I Figur 6.25 ser vi at 60 prosent svarer at de gjør omtrent like mange unntak i dag. Litt mer enn 10 prosent svarer at de gjør færre unntak fra å avholde dialogmøte 2 i dag enn for ett år siden.

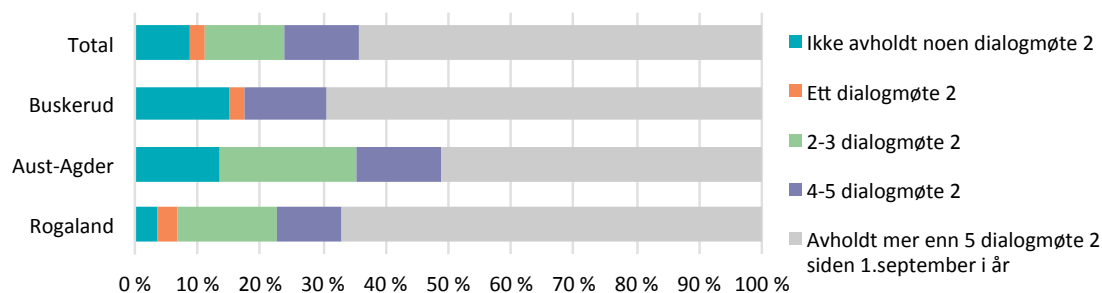
Figur 6.25 *Gjør du færre eller flere unntak fra å avholde dialogmøte 2 i dag, sammenlignet med situasjonen for ett år siden?*



Kilde: SYFO-veilederundersøkelsen

Figur 6.26 viser hvor mange dialogmøter 2 veilederne har avholdt siden 1. september 2015. Et klart flertall av dem svarer at de har avholdt mer enn fem dialogmøter 2. Under 10 prosent har ikke avholdt noe dialogmøte 2 i perioden.

Figur 6.26 *Omtrent hvor mange Dialogmøte 2 har du avholdt siden 1. september i år?*

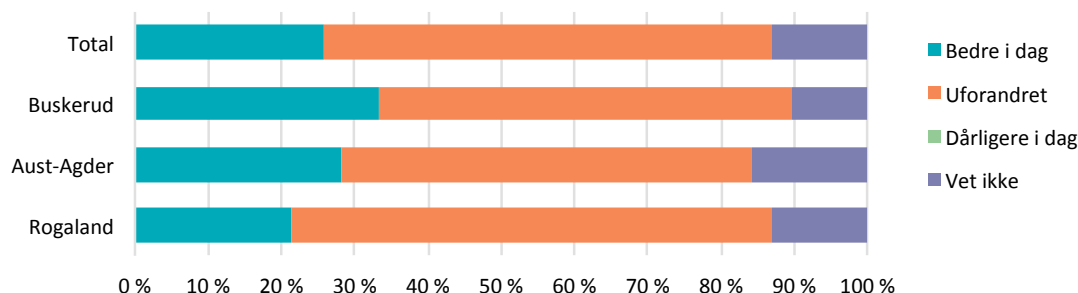


Kilde: SYFO-veilederundersøkelsen

oppfølgingsplan mv, der det framgår at vedkommende arbeidstaker ikke vil være i stand til å vende tilbake til arbeid, B) Innleggelse i helseinstitusjon, C) Forventet friskmelding innen 28 ukers sykmelding eller D) Dokumentert hensiktsmessige tiltak som sannsynligvis vil føre til friskmelding. Unntak etter denne bestemmelsen skal bare gis der det er sannsynliggjort at tilbakegang til arbeid/friskmelding vil skje innen 39 ukers sykmelding. (se Rundskriv - § 8-7a - Oppfølging mv. i regi av Arbeids- og velferdsetaten).

Figur 6.27 viser SYFO-veiledernes oppfatning av om det har vært endringer i kvaliteten på dialogmøte 2 det siste året. Hovedvekten av veilederne opplever at kvaliteten er uforandret. Rundt 25 prosent mener den er bedre i dag enn for ett år siden. Ingen svarer at den har blitt dårligere.

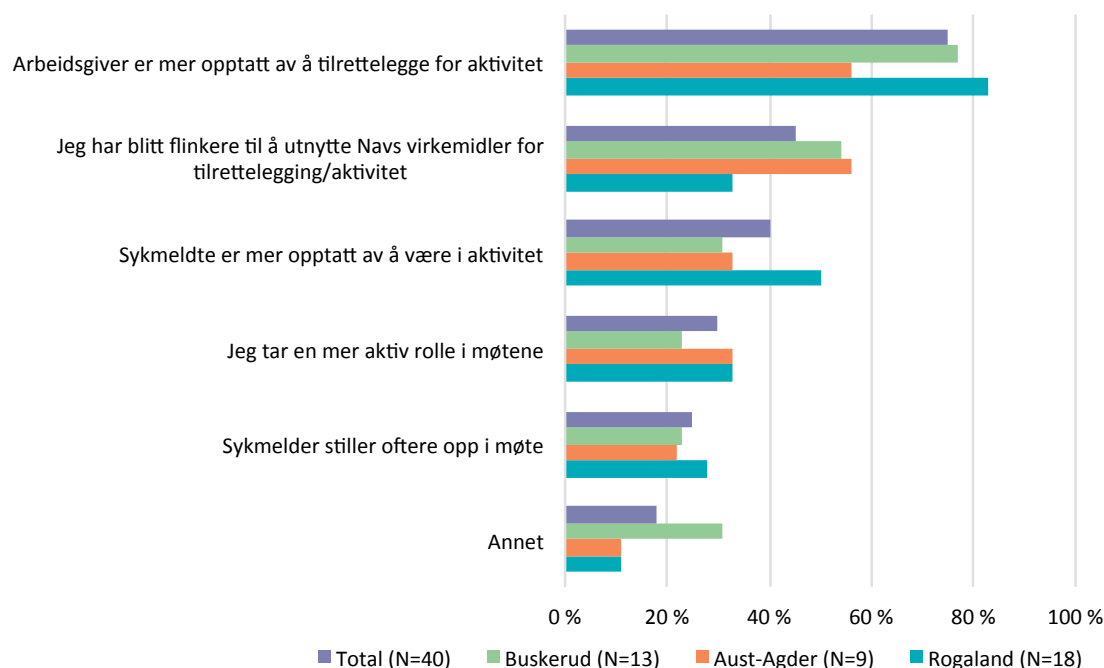
Figur 6.27 Er ditt inntrykk at kvaliteten (dialogen om aktivitetskravet og tilretteleggingen mellom deltakerne) i dialogmøte 2 generelt er blitt bedre eller dårligere i dag enn for ett år siden? Kvaliteten er...



Kilde: SYFO-veilederundersøkelsen

Figur 6.28 viser en oversikt over potensielle årsaker til at dialogmøte 2 har blitt bedre, og hvilke av disse som får mest støtte hos veilederne (blant de som opplever en forbedring). Blant årsakene som var listet opp, mener de fleste at det at arbeidsgiver er mer opptatt av å tilrettelegge for aktivitet er den viktigste grunnen til forbedringen i dialogmøte 2. En del svarer også at en viktig forklaring på forbedringen i dialogmøte 2 er at jeg har blitt flinkere til å utnytte NAVs virkemidler for tilrettelegging/aktivitet.

Figur 6.28 De viktigste grunnene til at dialogmøte 2 har blitt bedre?



Kilde: SYFO-veilederundersøkelsen

I den grad veilederne mener at dialogmøte 2 har blitt bedre, svarer 60 prosent at de tror at dette har sammenheng med innskjerpelsen av aktivitetskravet, mens 25 prosent svarer vet ikke. Kun 15 prosent mener at det ikke er noen sammenheng.

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

7 Tilbakemeldinger om Hedmarksmodellen

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

Blant annet har referansegruppen uttrykt en bekymring knyttet til om sykmeldte utsettes for et for stort press fra NAV om å være i aktivitet (se Note 19 side 47). De stiller også spørsmål ved om ikke arbeidsgiver presses til å tilpasse/tilrettelegge utover hva man kan forventet. De er også bekymret for NAVs håndtering av sårbare grupper som sykmeldte med psykiske utfordringer/lidelser eller som er i en konflikt på arbeidsplassen. Legeforeningen har i tillegg reist spørsmål knyttet til om NAV-ansatte overprøver legens medisinske vurdering.

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

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

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

Det at NAV får kritikk for sin oppfølging av sykmeldte – både på systemnivå og i enkeltsaker - er ikke noe nytt. Spørsmålet er om tilbakemeldingene er flere eller mer kritiske etter at NAV innskjerpet sin praktisering av aktivitetskravet, og om dette i så fall kan knyttes til selve forsøket.

Er det for eksempel slik at antallet klager på NAV har økt i omfang i løpet av de siste månedene i våre tre forsøksfylker? Har det kommet flere tilbakemeldinger som kan knyttes til konkrete aspekter ved modellen og/eller NAVs håndtering av aktivitetskravet ved uke 8? Dette er spørsmål som det er viktig å få svar på, men som det er for tidlig å vurdere inngående i denne underveisrapporten. Høsten 2015 hadde våre informanter for liten erfaring til å kunne svare på dette.

En måte å kartlegge sykmeldtes, arbeidsgiveres og sykmeldere/legenes erfaringer og vurderinger av forsøket på kunne være å gjennomføre spørreundersøkelser til disse gruppene. Det to grunner til at det ikke er gjort i dette oppdraget.

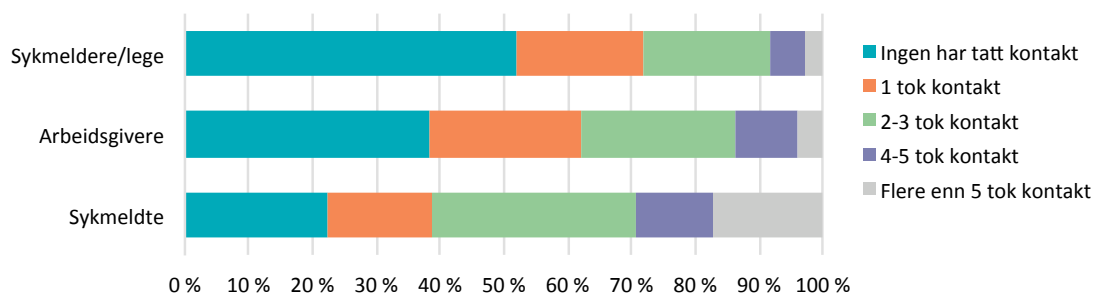
En grunn er at det ikke er som for det innenfor prosjektets økonomiske rammer.²³ En annen grunn er at det er vanskelig å ha synspunkter på en ny modell uten å ha egne erfaringer. Slike undersøkelser vil først ha verdi etter at aktørene har høstet erfaring, og dermed har mulighet til å sammenligne med tidligere praksis. Etter vår vurdering ville høsten 2015 vært for tidlig for slike undersøkelser.

Isteden har vi gjennomført noen få kvalitative telefonintervjuer med sykmeldere/leger, arbeidsgivere og sykmeldte i desember 2015/januar 2016. Informantene ble rekruttert av ansatte i NAV. Antallet ble imidlertid noe lavere enn forventet fordi NAV hadde utfordringer med å rekruttere, samtidig som noen informanter ikke svarte på vår henvendelse og/eller trakk seg fra å bli intervjuet. De vi snakket med hadde som hovedregel dessuten begrenset erfaring med forsøket. Vi forventer at datainnsamlingen høsten 2016 vil kunne gi mer kunnskap om eventuelle konsekvenser av Hedmarksmodellen for de andre aktørene enn NAV.

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

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

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



Kilde: SYFO-veilederundersøkelsen

Figur 7.1 viser hvor mange av SYFO-veilederne som har blitt kontaktet av henholdsvis sykmelder/lege, arbeidsgiver eller den sykmeldte på grunn av

²³ Innenfor den økonomiske rammen for dette oppdraget er vår vurdering av intervjuer i forsøksfylkene måtte prioriteres fremfor kvantitative spørreundersøkelse. Vi har imidlertid spilt inn til oppdragsgiver et opplegg til en spørreundersøkelse med arbeidsgivere som kan gjennomføres våren 2016.

brevet om midlertidig stans av sykepenger. Som vi ser er veiledere har blitt kontaktet minst av sykmeldere/leger og mest av de sykmeldte.

Nedenfor ser vi på sammenhengen mellom antall sendte brev om midlertidig stans av sykepenger de siste 14 dagene og antall sykmeldte, arbeidsgivere og sykmeldere/leger som tok kontakt i løpet av samme periode – for den enkelte SYFO-veileder. Tabellen gir en indikasjon på sammenhengen mellom de to, men det er viktig å være oppmerksom på at de to dimensjonene ikke er helt sammenliknbare.²⁴

Tabell 7.1 Prosentandel av veilederne som oppgir ulikt antall henvendelser fra henholdsvis sykemeldte, arbeidsgivere og sykmeldere, avhengig av antall sendte brev om midlertidig stans av sykepenger.

	Ingen tok kontakt			1 tok kontakt			2-3 tok kontakt			4-5 tok kontakt			Flere enn 5		
	Syk.	Arb.	Lege	Syk.	Arb.	Lege	Syk.	Arb.	Lege	Syk.	Arb.	Lege	Syk.	Arb.	Lege
Ingen saker (N=29)	55	48	52	7	28	24	31	14	14	3	0	3	3	7	3
1 SYFO-sak (N=21)	29	71	71	62	5	14	0	19	14	5	5	0	5	0	0
2-3 SYFO-saker (N=32)	28	47	59	28	19	25	31	22	9	6	3	0	3	6	3
4-5 SYFO-saker (N=52)	6	31	44	8	27	15	44	25	29	21	13	10	21	4	2
6-10 SYFO-saker (N=23)	9	9	39	0	30	22	39	43	26	17	13	13	35	4	0
11-15 SYFO-saker (N=11)	9	18	36	0	27	27	18	27	18	18	27	0	55	0	9

Kilde: SYFO-veilederundersøkelsen

Tabell 7.1 leses på følgende måte: Blant de 52 veilederne som hadde 4-5 saker med brev om midlertidig stans siste 14 dagene, var det kun 6 prosent som *ikke* hadde kontakt med noen sykmeldte i den samme perioden. Vi ser videre at 31 prosent av veilederne ikke hadde kontakt med arbeidsgivere, mens 44 prosent ikke hadde kontakt med sykmeldere/leger. Vi ser videre at 21 prosent av veilederne (med 4-5 SYFO-saker) hadde kontakt med 4-5 sykmeldte, altså omtrent samme antallet som fikk brev om midlertidig stans siste 14 dager.

Hovedinntrykket fra tabellen er at SYFO-veilederne har relativt ofte kontakt knyttet til midlertidig stans av sykepenger – ikke minst med sykmeldte. Det er imidlertid viktig å påpeke tabellen gir en indikasjon på kontakten som følger av at flere sykmeldte får brev om midlertidig stans av sykepenger. Mye tyder på at NAV - med et mer brukertilpasset brev - kan redusere antall henvendelser knyttet til håndheving av aktivitetskravet ved uke 8.

7.1 Erfaringer og synspunkter fra sykmeldte

I dette oppdraget har vi ikke gjennomført noen omfattende kartlegging av hvordan sykmeldte opplever Hedmarksmodellen. Datatilfanget begrenses til de fire telefonintervjuene som vi gjennomførte i desember 2015. Under våre

²⁴ Kontakten kan være knyttet til saker som går lengre tilbake, samtidig som det tar noe tid fra meldingen er sendt fra NAV til man kan forvente at berørte aktører tar kontakt.

fylkesbesøk og spørreundersøkelse med SYFO-veilederne har vi imidlertid også fått en del tilbakemeldinger om hvordan sykmeldte har erfart modellen.

Som vi så i Figur 7.1 har nesten 80 prosent av alle SYFO-veilederne hatt kontakt med minst én sykmeldt de siste 14 dagene, med spørsmål angående brev om «Midlertidig stans av sykepengene», eller der det er grunn til å tro at meldingen er årsaken til at de tok kontakt.

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

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

En annen problemstilling som ble trukket frem var at mange sykmeldte ikke kommer frem på telefon til SYFO-veileder og blir sendt videre til kundesenteret. Ved kundesenteret får de bare generelle svar. Dette er uheldig for den videre oppfølgingen av den sykmeldte. Den samme problemstillingen kom fram i intervjuene vi gjorde med SYFO-veiledere under fylkesbesøkene.

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

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

Inntrykket fra telefonintervjuene med sykmeldte i desember 2015 bekrefter det bildet som SYFO-veilederne gir av sykmeldtes tilbakemeldinger og synspunkter på Hedmarksmodellen.

Tilbakemeldingene fra de sykmeldte gir et godt innblikk i noen av modellens utfordringer. Én person hadde en relativt alvorlig fysisk skade, og på tross av forsøk over lengre tid på å arbeide hadde personen blitt sykmeldt. Legen hadde glemt å sende inn tilstrekkelig informasjon til Nav, og personen hadde fått brev om midlertidig stans. Den sykmeldte beskrev situasjonen som svært frustrerende fordi brevet kom sent i prosessen uten særlig tid til å reagere, og uten at personen selv var ansvarlig for at det var sendt inn mangelfulle opplysninger. Dette oppleves som svært stigmatiserende.

Et annet eksempel var en sykmeldt som hadde en diffus lidelse og som hadde mottatt brev om midlertidig stans. Det var uenighet mellom den sykmeldte og legen om sykdommen, og dialogen mellom dem opplevdes som dårlig. Da vedkommende mottok brev om midlertidig stans, måtte vedkommende på nytt ta kontakt med legen, fordi det – i følge den sykmeldte - ikke var sendt inn

nødvendige opplysninger til NAV. Brevet kom sent og utbetalingene var allerede stanset. På intervjutidspunktet hadde ikke vedkommende mottatt utbetalinger på et par uker, og hadde heller ikke mottatt beskjed fra om penger var på vei. Personen var alene med barn og julen sto for døren. Situasjonen opplevdes som usikker og stressende. Vi har imidlertid kun snakket med den sykmeldte. Vi kan heller ikke se bort fra at legen og/eller NAV mente at vedkommende ikke hadde rett til sykepengene.

7.2 Erfaringer og synspunkter fra arbeidsgivere

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

Som vi så i Figur 7.1 har om lag 60 prosent av alle SYFO-veilederne hatt kontakt med minst én arbeidsgiver de siste 14 dagene, med spørsmål angående brev om «Midlertidig stans av sykepengene», eller der det er grunn til å tro at meldingen er årsak til at de tok kontakt.

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

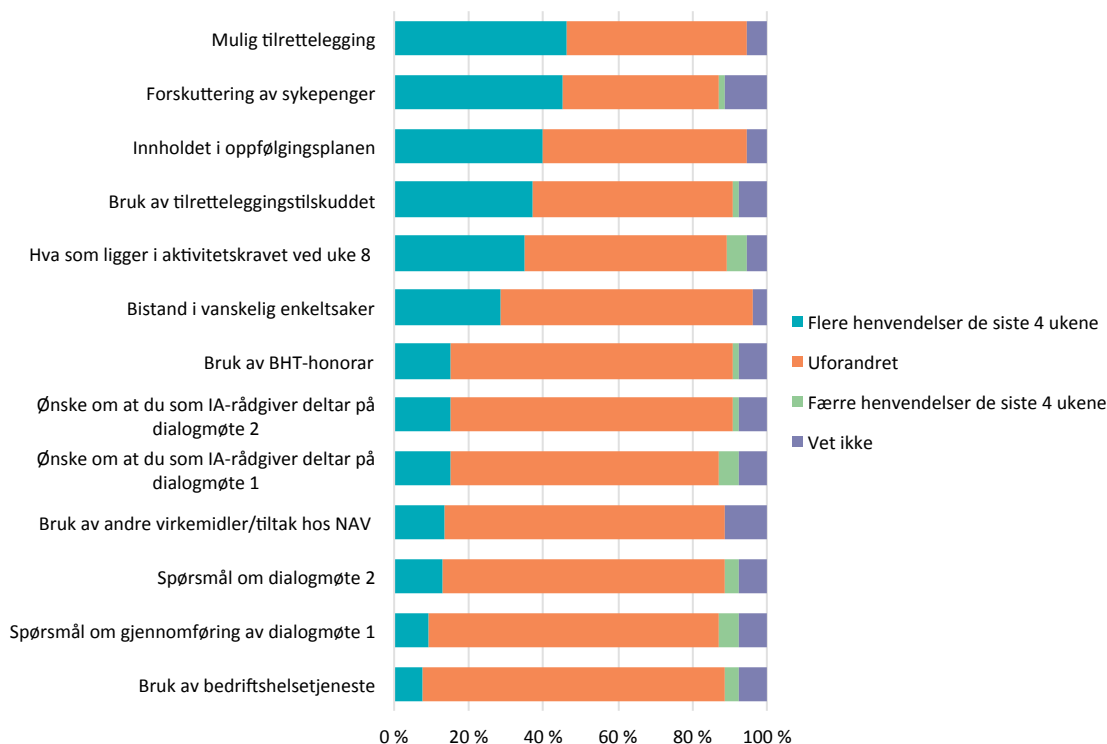
Mange arbeidsgivere kom med reviderte oppfølgingsplaner eller ytterligere dokumentasjon av samhandlingen med den sykmeldte og/eller vurderinger rundt tilretteleggingsmuligheter. En del arbeidsgivere måtte dokumentere bedre at tilrettelegging ikke er mulig.

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

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

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

Figur 7.2 *Har du inntrykk av at du får flere, uforandret eller færre henvendelser fra IA-virksomhetene knyttet til følgende forhold. Sammenligne de siste 4 ukene, med situasjonen for ett år siden.*



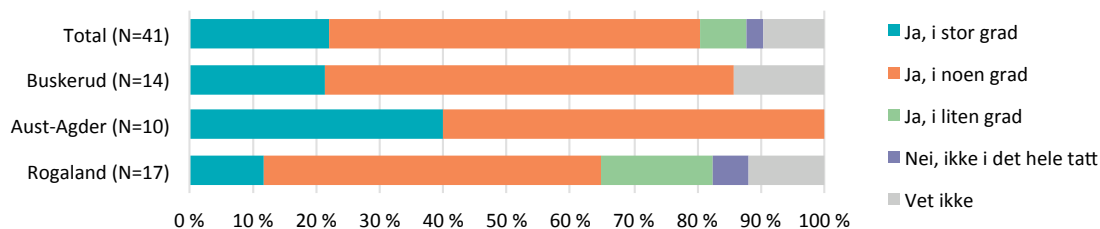
Kilde: IA-rådgiverundersøkelsen

Av Figur 7.2 ser vi at mange rådgiverne svarer at antall henvendelser er uforandret. Det er imidlertid en ganske stor andel av rådgiverne som får flere henvendelser enn før. Økningen knytter seg spesielt til spørsmål angående tilrettelegging, forskuttering av sykepenger, innholdet i oppfølgingsplanen og hva som ligger i aktivitetskravet ved uke 8.

7.2.1 Håndhevelse av aktivitetskravet ved uke 8

Vi spurte IA-rådgiverne om de har inntrykk av om endringen i henvendelser de siste fire ukene har sammenheng med NAVs innskjerping av aktivitetskravet ved uke 8. Som vi ser av Figur 7.3 tror de fleste IA-rådgiverne at det økte omfanget av henvendelser skyldes innskjerpingen. Rogaland skiller seg noe ut ved at de ikke tillegger innskjerpingen like stor vekt. Vi ser ikke bort fra at det kan ha sammenheng med at de høsten 2015 har fått mange henvendelser knyttet til situasjonen i oljerelatert sektor.

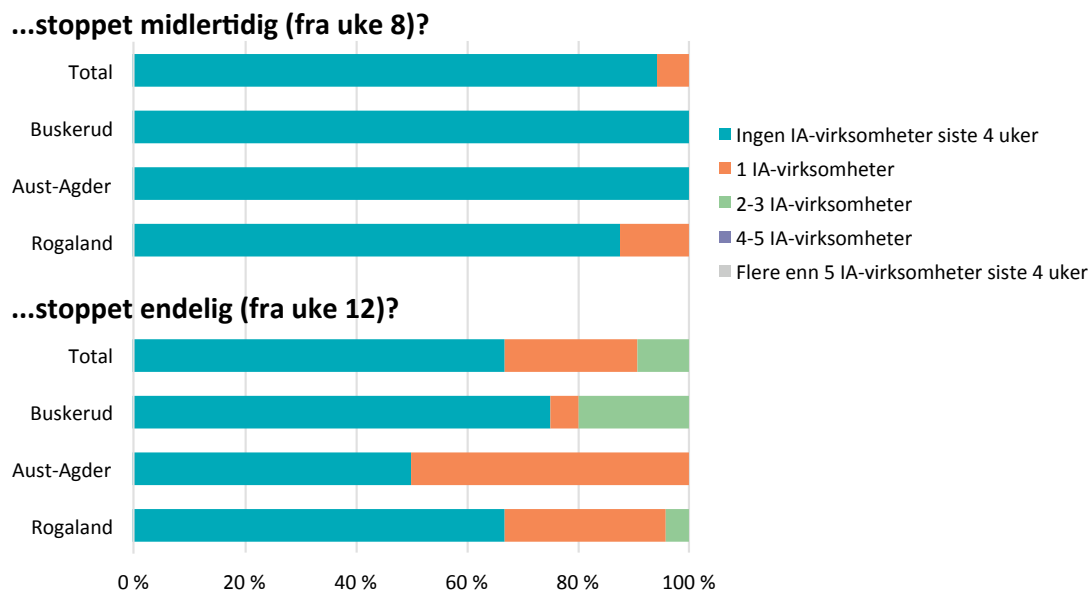
Figur 7.3 Kan endringen i henvendelser siste 4 uker ha sammenheng med NAVs skjerpede håndhevelse av aktivitetskravet ved uke 8?



Kilde: IA-rådgiverundersøkelsen

Figur 7.4 viser hvor mange av IA-rådgiverne som har blitt kontaktet fordi sykepengene enten har blitt midlertidig stoppet (ved uke 8) eller endelig stoppet (ved uke 12). De fleste av rådgiverne har ikke mottatt noen henvendelser fra arbeidsgivere om stopp ved uke 8. En del flere rådgivere har mottatt henvendelser knyttet til endelig stans i uke 12. Samlet sett har rundt en tredjedel mottatt minst én henvendelse.

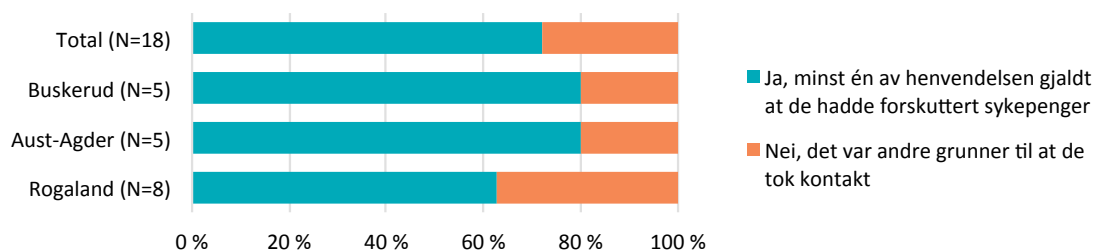
Figur 7.4 Har noen av dine IA-virksomheter tatt kontakt med deg siste 4 uker fordi sykepengene ble stoppet midlertidig eller endelig?



Kilde: IA-rådgiverundersøkelsen

Vi spurte IA-rådgiverne om IA-virksomhetene som tok kontakt hadde forskuttert sykepenger. Figur 7.5 viser at det gjaldt for 13 av de 18 virksomhetene som hadde tatt kontakt.

Figur 7.5 Tok IA-virksomhetene kontakt fordi de hadde forskuttet sykepenger?



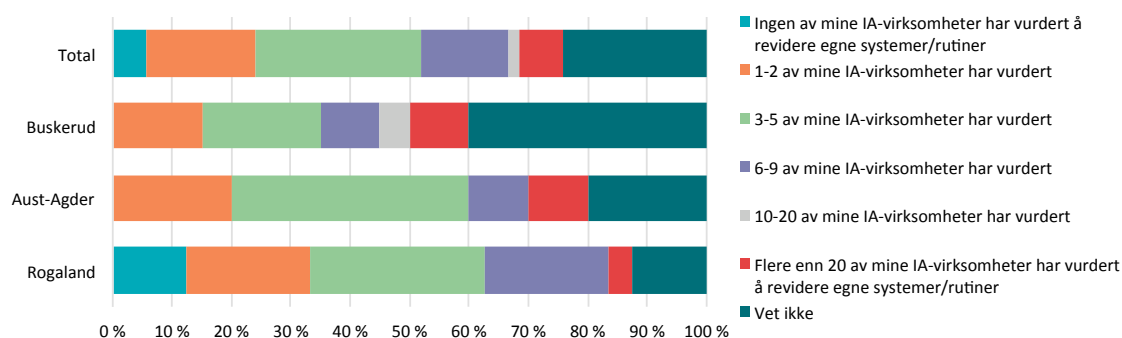
Kilde: IA-rådgiverundersøkelsen

7.2.2 Endringer i virksomhetenes sykefraværsoppfølging

Vi spurte også IA-rådgiverne om hvor mange IA-virksomheter som de siste månedene har vurdert å revidere sine systemer/rutiner for sykefraværsoppfølging, etter det de kjenner til. Vi ba IA-rådgiverne tenke tilbake på både de gangene IA-kontakten tok direkte kontakt med spørsmål om systemer/rutiner og de gangene temaet dukket opp i møter IA-rådgiver hadde hatt med dem.

Figur 7.6 viser hvor mange av IA-rådgiverne som vet om IA-virksomheter som de siste månedene har vurdert å revidere egne rutiner for sykefraværsoppfølging. Som vi ser er det svært få IA-rådgivere som ikke kjenner til noen IA-virksomheter som har vurdert dette. De fleste svarer at mellom én og ni IA-virksomheter har gjort det.

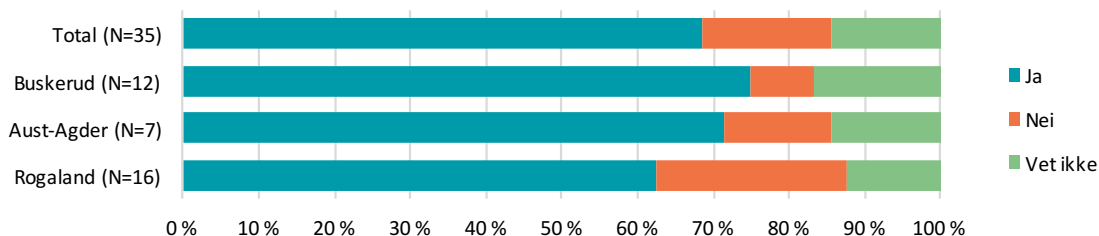
Figur 7.6 Hvor mange av dine IA-virksomheter har de siste månedene – etter det du vet – vurdert å revidere sine systemer/rutiner for sykefraværsoppfølging?



Kilde: IA-rådgiverundersøkelsen

Vi spurte også IA-rådgiverne om de tror at kontakten om systemer/rutiner rundt sykefraværsoppfølging har sammenheng med innskjerpingen av aktivitetskravet. Figur 7.7 viser at rundt 2/3 av IA-rådgiverne mener at kontakten har sammenheng med innskjerpingen.

Figur 7.7 Tror du at kontakten om systemer/rutiner rundt sykefraværsoppfølging har sammenheng med innskjerpelsen av aktivitetskravet?

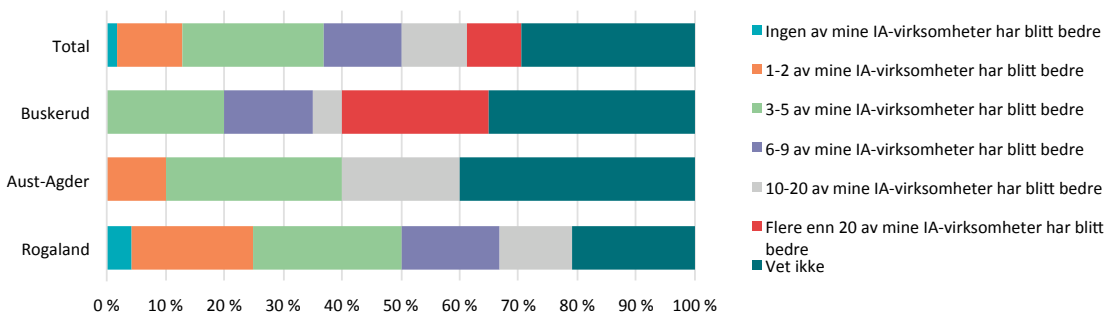


Kilde: IA-rådgiverundersøkelsen

Vi ba også IA-rådgiverne anslå antall IA-virksomheter som de mener har forbedret sykefraværsoppfølgingen siden i fjor. Vi la vekt å at de ikke skulle svare inntrykket de har fått gjennom kontakten de siste året.

Figur 7.8 viser at de fleste IA-rådgiverne har virksomheter som de mener har forbedret sykefraværsoppfølgingen det siste året, men rundt 25 prosent svarer *vet ikke*. Svært få opplever at det ikke har vært forbedringer hos noen av deres IA-virksomheter. At Buskerud skiller seg noe ut fra de andre fylkene har trolig sammenheng med at hver IA-rådgiver i Buskerud i gjennomsnitt følger opp flere IA-virksomheter enn de som jobber i Aust-Agder og Rogaland.

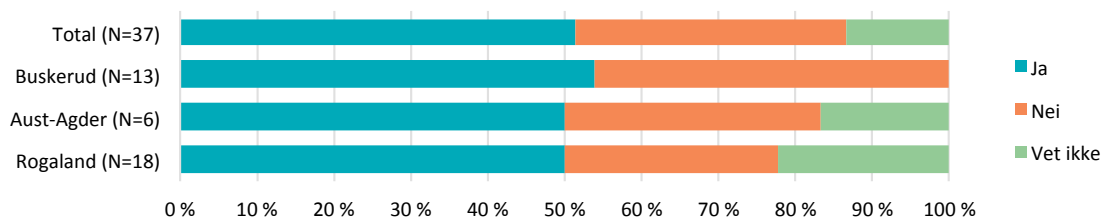
Figur 7.8 Vi ønsker å få et anslag på antall IA-virksomheter som du mener å se en forbedring i sykefraværsoppfølgingen siden i fjor?



Kilde: IA-rådgiverundersøkelsen

Vi spurte også IA-rådgiverne om de tror at den positive utviklingen har sammenheng med innskjerping av aktivitetskravet. Figur 7.9 viser at halvparten tror at det har med innskjerpingen å gjøre. Resten er fordelt mellom "nei" og "vet ikke".

Figur 7.9 Tror du at den bedrede kvaliteten på sykefraværsoppfølgingen har sammenheng med innskjerpingen av aktivitetskravet?



Kilde: IA-rådgiverundersøkelsen

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

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

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

Ingen av arbeidsgiverne mente at kontakten med Nav er endret etter intervensjonen. Men de etterlyste heller ingen endring. Når det gjelder dialogen med legen opplever alle bedriftene vi har snakket med at kontakten er utfordrende og har et klart forbedringspotensial. Flere forteller at funksjonsvurderingene de mottar fra legene ikke legger noe godt grunnlaget for oppfølgingen av den sykemeldte.

Når det gjelder de ulike elementene av tiltakspakken i Hedmarksmodellen er inntrykket at arbeidsgiverne har få motforestillinger knyttet til innholdet. Holdningene deres til dialogmøter er udelt positive, og alle informantene forteller at de har tett dialog og tilrettelegging overfor den sykemeldte.

Når det gjelder brevene om midlertidig stans har vi fått høre fra våre intervjuer og i spørreundersøkelsen at Nav bør gjøre større individuelle tilpasninger. Flere brev hadde kommet til personer som fortsatt lå på sykehus. I disse tilfellene fikk ikke partene tid til å reagere før utbetalingene hadde blitt stanset. Slike situasjoner oppleves som "stans med tilbakevirkende kraft" for personer der det ikke er aktuelt med aktivisering, og skaper unødvendige utfordringer med hensyn til forskuttering av sykepenger

7.3 Erfaringer og synspunkter fra sykmeldere/leger

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

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

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

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

Mange av samtalene dreier seg imidlertid om tidspunkter for dialogmøte 2. Noen leger tar ifølge veilederne kontakt for å høre mer om innholdet i dialogmøtet. Veiledere rapporterer også at de har fått tilbakemeldinger fra leger som ønsker å ha et møte tidligere enn ved 6 måneder.

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

Det er viktig å poengtere at vi kun har intervjuet tre sykmeldere/leger i denne underveisrapporten. I følge Legeforeningen er det en større skepsis og kritikk av modellen enn det vi har brakt på det rene blant våre informanter i NAV. Vi kan derfor forvente at skepsisen og kritikken til modellen blir tydeliggjort av legestanden innen sluttrapporten foreligger i desember 2016.

7.4 Positive kommentarer/synspunkter på Hedmarksmodellen

I spørreundersøkelsene kunne SYFO-veiledere og IA-rådgiverne gi positive kommentarer/synspunkter på NAVs håndheving av aktivitetskravet ved uke 8 og til selve Hedmarksmodellen. Mange av de konkrete vurderinger knyttet til selve

saksdrøftingsverkstedet er gjengitt i avsnitt 5.2. Følgende sitat fra en SYFO-veileder gir et godt bilde på hvilke tilbakemeldinger som ble gitt.

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

IA-rådgivere

En tilbakemelding som går igjen blant kommentarene fra IA-rådgiverne, er at de fleste arbeidsgivere de har vært i kontakt med er svært positive til økt fokus på samarbeidet om sykefraværsoppfølging. Flere rapporterer at de har vært i kontakt med arbeidsgivere - på informasjonsmøter - som har sagt at de har ventet på at NAV skulle ha et større fokus på sykefraværsoppfølging. En del arbeidsgivere mener at NAV burde tatt tak i dette feltet for lenge siden, og at det er bra at det er fokus på arbeidsevne tidlig i sykefraværsoppfølgingen.

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

Arbeidsgivere har også kommet med tilbakemeldinger om at ny målrettet sykefraværsoppfølging er fornuftig. Noen formidler at det er godt at NAV håndhever regelverket, og at ansvaret blir lagt der det hører hjemme – hos den ansatte som må bidra med opplysninger fra arbeidsplassen.

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

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

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

7.5 Negative kommentarer/synspunkter på Hedmarksmodellen

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

SYFO-veiledere

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

IA-rådgivere

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

7.6 NAV-ansattes innspill til justeringer av Hedmarksmodellen

I spørreundersøkelsen fikk også SYFO-veilederne og IA-rådgiverne mulighet til å gi innspill til justeringer/endringer av praksis knyttet til oppfølging av aktivitetskravet ved uke 8 og/eller gjennomføring av saksdrøftingsverkstedet. Nedenfor

følger de mest relevante tilbakemeldingene: fordelt etter om de kommer fra henholdsvis SYFO-veileder eller IA-rådgiver.

SYFO-veilederne

Tilbakemeldinger på brevene

- Vi ønsker et brev som er litt "snillere" i ordlyden. Jeg vet at vi ikke bruker det samme som i Hedmark - det synes jeg er dumt. Hedmark-brevene var mer "humane". I starten av brevet bør det stå: "hva kan du gjøre for at sykepengene ikke skal bli stanset". En del personer reagerer på ordlyden i brevet vi sender ut. Det som også er litt dumt er at sykepengene faktisk har blitt stanset FØR vi får sendt ut brev - dette i forbindelse med kjøringene på sykepenger.
- Brevet bør endres til varsel om stans, ikke at pengene er midlertidig stanset. Vi må ta svært mange telefonen fordi vi skal trå så forsiktig i sakene da brevet og konsekvensen kan oppleves voldsom for mange. Jeg mener vi ikke skal ringe i så mange saker, men at det skal bli mer lik behandling med brev til nesten alle med det samme. Da må brevet endres slik at det kan sendes til "alle".
- Brevet "Varsel om midlertidig stans av sykepenger" må bli bedre. Folk må kunne forstå hva vi ønsker, og hvilke opplysninger vi bygger vår vurdering på. Det hadde også vært bra at ikt-løsningen og grensesnittet endret seg slik at lokalkontoret sendte ut varselet med egen begrunnelse når de gjorde vurderingen i arena. Arbeidsgivere må også øke sin kompetanse innen mulighetene og pliktene for tilrettelegging av arbeidet. Det bør være en plikt å sende oppfølgingsplanen til NAV, slik det var før. (slik at vi har mere informasjon å bygge vår vurdering på ved 8 uker)
- Brev om midlertidig stans bør sendes ut ved 4 uker. Det bør gis varsel om stans og informasjon om hva bruker må gjøre for å slippe stans fremover i tid. Fokus på dialog med arbeidsgiver istedenfor legeopplysninger.
- Allerede ved 4 uker bør brevet være et klart og tydelig varsel om at sykepengene stanser ved 4 uker - dersom man ikke er i aktivitet. Overskriften bør være: Sykepengene dine stanser om 4 uker. Med en oppskrift på hva man må gjøre for å unngå at de stanser. "Snakk med arbeidsgiver over hvilke tilrettelagte oppgaver som kan tilbys, og i hvilken grad, og hvor lenge, uavhengig av din helsesituasjon. Ta dette med i oppfølgingsplan som forevises lege, slik at legen kan vurdere." Dersom lege mener at du ikke kan være helt eller delvis i arbeid må lege begrunne dette ved vise til hvilke funksjoner som begrenser arbeidsevnen. Dårlig og raskt skrevet, men håper dere skjønner.

Tilbakemelding på verkstedet

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

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

IA-rådgiverne

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

arbeid, både for å se muligheter (evt. også å informere om andre eksterne ressurser som bedriftshelsetjeneste) og for å kunne bidra med økonomiske virkemidler. Det er ikke åpenbart at arbeidsgivere tenker NAV Arbeidslivssenter når det står at de kan kontakte NAV. NAV Arbeidslivssenter burde vært omtalt i brevene som et sted å henvende seg for å finne gode løsninger når de mottar varselbrev om stans.

8 Utfordringer og anbefalinger

I dette kapitlet gjør vi rede for utfordringer i Hedmarksmodellen og vi kommer med anbefalinger knyttet til gjennomføringen av forsøket i de tre fylkene. Vi retter et spesielt søkelys på de forhold som ut fra vår funn fremstår som de viktigst å få satt på dagsorden i slutføringen av forsøket.

Siden en rekke fylker – utover forsøksfylkene – allerede har tatt i bruk eller vil ta i bruk deler fra Hedmarksmodellen i sin sykefraværshåndtering i 2016 løfter vi også frem aspekter ved modellen som kan ha betydning for disse. Det er imidlertid utenfor dette oppdraget å sammenligne Hedmarksmodellen med alternative måter for NAV å håndtere aktivitetskravet ved uke 8 på.

En del av våre refleksjoner er ment som innspill som direktoratet bør vurdere nærmere. På andre områder gir vi konkrete forslag til endringer. Vi har strukturert kapitlet etter følgende temaer:

1. Informasjonsbrevet ved uke 4
2. Gjennomføringen av saksdrøftingsverkstedet
3. Håndheving av aktivitetskravet ved uke 8
4. Stopp av sykepenger ved uke 8 og brev med melding om midlertidig stans av sykepenger
5. Orientering til arbeidsgiver om midlertidig stans av sykepenger
6. Grensesnittet mellom NAV-kontor og NAV forvaltning
7. Arbeidsbelastningen for SYFO-veiledere
8. Dialog/samhandlingen med sykmeldere/leger om forsøket
9. Bruk av lokale medier

8.1 Informasjonsbrevet ved uke 4

Informasjonsbrevet (se vedlegg 3) som sendes den sykmeldte ved uke 4 av sykefraværet er tydelig på at sykmeldte har plikt til å samarbeide med arbeidsgiver og NAV. Brevet er også tydelig på arbeidsgivers plikter. Det står videre at NAV kan stanset sykepengene hvis den sykmeldte ikke har dokumentasjon på at de har oppfylt sine plikter⁶. Brevet er imidlertid ikke eksplisitt på hvilken dokumentasjon som NAV krever for å vurdere unntak fra aktivitetsplikten.

Vi anbefaler direktoratet å se på formuleringene i standardbrevet ved uke 4. Brevet bør være tydeligere på hvilke forventninger som rettes til de ulike aktørene og hvilken rolle sykmeldte, sykmelder, arbeidsgiver og NAV har i forkant av vurderingen av aktivitetskravet ved uke 8. Siden NAV primært baserer sin vurdering på sykmelders og arbeidsgivers dokumentasjon, bør deres plikter tillegges større vekt enn den sykmeldtes. Vi ser liten grunn til at brevet skal inneholde detaljert informasjon om hva som skal skje etter uke 8.

8.2 Gjennomføring av saksdrøftingsverksted

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

Funn fra spørreundersøkelsen viser at det er bred enighet blant SYFO-veilederne om at saksdrøftingsverkstedet gjør det enklere å håndheve aktivitetskravet, at det er fornuftig å behandle alle SYFO-sakene i verkstedet og at verkstedet gir trygghet og støtte for de beslutningene som veileder må ta. Tilbakemeldingene fra IA-rådgiverne på implikasjonene av saksdrøftingsverkstedet er også i all hovedsak positive. Om lag halvparten av veilederne er imidlertid enig i at potensiale for læring i verkstedet snart er nådd. En del av dem ønsker derfor at det blir gjort endringer for å gjøre verkstedene mindre ressurskrevende.

Våre besøk i fylkene og i spørreundersøkelsen til SYFO-veilederne antyder at det har vært, og fortsatt er, en del variasjoner med hensyn til hvordan saksdrøftingsverkstedene fungerer. Én ulikhet er knyttet til at veilederne i Rogaland ikke forbereder sakene sine før verkstedet, mens veilederne i de to andre fylkene bruker sjekklister for å sikre en mest mulig lik og objektiv presentasjon av sakene i verkstedet.

Det er også andre aspekter ved verkstedene som varierer. Det kan dreie seg om hvem som bidrar i diskusjonen i den enkelte sak, og om hvor tydelige og avgjørende vurderingene til rådgivende lege og kompetanseveileder er for drøftingen og avgjørelsen om å stoppe sykepengen eller ikke. I ett verksted vi observerte var det for eksempel rådgivende lege som fikk siste ordet og avgjorde saken i de fleste av de vel 20 sakene som ble diskutert. Vi sitter også med et inntrykk av at det har vært gjort en del endringer i praksis siden vi besøkte fylkene.

I en oppstartfase er det ikke overraskende at man finner variasjon i hvordan man legger opp verkstedene og gjennomfører saksdrøftingene. Dette kan blant annet ha sammenheng med deltakernes tilnærming til verkstedet og den rollen de formelt har og den rollen de tar i møtet. Vi antar at gjennomføringen også avhenger av hvordan kompetanseveileder, rådgivende lege, psykolog og de enkelte SYFO-veilederne samhandler i verkstedene.

Vi vil ikke komme med konkrete forslag til tiltak for å endre gjennomføringen av verkstedene. Til det har vi fått for sprikende og kontekstavhengige tilbakemeldinger som det er vanskelig å omsette til entydige anbefalinger. Det er også mulig man bør unngå å regulere verkstedene i detalj. En del overordnede føringer bør ligge fast, men samtidig bør man kanskje åpne for lokale tilpasninger – for eksemplet med utgangspunkt i kontorenes størrelse, veiledernes kompetanse mv.

Vi vil likevel komme med noen innspill som Arbeids- og velferdsdirektoratet, fylkenes prosjektledelse og deltakerne i verkstedene kan ha nytte av å vurdere

nærmere. Målet er ikke å gjøre alt likt på tvers av verkstedene, men å vurdere hva som kan og bør reguleres sentralt, og hva som det enkelte verksted kan tilpasse ut fra lokale hensyn og vurderinger. Nedenfor drøftes følgende fire forhold ved saksdrøftingsverkstedet:

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

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

I utgangspunkt har forsøket obligatorisk fremmøte i saksdrøftingsverkstedet. Som vist tidligere oppfatter mange SYFO-veiledere at verkstedet stjeler tid som heller kunne vært brukt til saksbehandling. Flere av verkstedene har derfor lagt opp til at veilederne ikke deltar under hele verkstedet. For eksempel ved at først alle fra ett kontor deltar, før verkstedet forsetter med alle fra neste kontor, osv. Dette kan redusere tidsbruken.

Alternativet til et verksted kan være å ha separate møter mellom den enkelte SYFO-veileder og rådgivende lege og/eller kompetanseveileder. Noen veiledere anbefaler dette. Fordelen med separate møter er at man kan spare tid. Ulempen er at læringseffekten blir svært liten.

Det er viktig at prosjektledelsen i direktoratet, fylkenes prosjektledelse, rådgivende leger/psykologer og kompetanseveilederne tar SYFO-veilederne opplevelser og vurderinger på alvor. Noen steder er det allerede etablert verksteder som i form og innhold forsøker å forene ulike hensyn og synspunkter fra SYFO-veilederne.

Kan flere saker avklares uten et saksdrøftingsverksted?

Mange SYFO-veiledere er ikke bare opptatt av at selve deltakelse i verkstedet tar tid. En del er også bekymret og oppgitt over at mange ”enkle” saker blir håndtert i verkstedet. Riktignok går behandlingen av disse sakene relativt raskt, men det kan oppfattes som unødvendig å ta dem opp til diskusjon, noe som skaper frustrasjon blant veilederne.

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

I noen fylker er det tatt en beslutning om å ikke stoppe sykepenges til sykmeldte som skal ut i svangerskapspermisjon kort tid etter 8-ukersfristen. Slike saker behandles da ikke i verkstedet. Fylkene har også gjort tilsvarende for sykmeldte som har utvalgte diagnoser eller er i behandling. Et alternativ kan være å gi kompetanseveileder (eller andre erfarne SYFO-veiledere) i oppgave å gå (raskt)

gjennom sakene på forhånd og avgjøre hvilke saker som skal til verkstedet og hvilke som behandles direkte av en veileder.

Bør SYFO-veilederne forberede sakene før saksdrøftingsverkstedet?

NAV Rogaland la i utgangspunktet til grunn at veilederne ikke skulle forberede seg på sakene i forkant av verkstedet. Denne praksisen er i strid med føringene i forsøkets tiltakspakke, men ble akseptert av prosjektledelsen i direktoratet. SYFO-veiledernes tilbakemeldinger i spørreundersøkelsen viser imidlertid at enkelte verksteder i Rogaland har startet med å forberede sakene. Utover høsten 2015 har dermed praksis variert noe mellom verkstedene i fylket.

Inntrykket fra intervjuene og spørreundersøkelsen med SYFO-veilederne indikerer at Rogalands opprinnelig løsning er ressurskrevende. Det tar tid å sette seg inn i nye saker når alle deltakerne i verkstedet skal delta i drøftingen. Denne praksisen ser ut til å ha skapt endel frustrasjon hos enkelte SYFO-veiledere.

Dersom formålet er kompetanseutvikling kan Rogaland sin praksis være fornuftig. Spørsmålet er om dette er hensiktsmessig som en ordinær praksis. Vi er ikke overbevisst om det.

Strammere regi på saksdrøftingsverkstedene?

Variasjonen i gjennomføringen av saksdrøftingsverkstedene gjelder også kompetanseveiledere og rådgivende leger. En del praksis avvok i tillegg fra lokale føringer. Det er naturlig å forvente en del "prøving og feiling" når man implementerer en såpass stor endring som saksdrøftingsverkstedene innebærer. Prosjektledelsene i alle fylkene kunne også vise til at det ble tatt grep etter at verkstedene hadde startet opp. I alle de tre fylkene ble det for eksempel revidert og/eller utviklet nye føringer/rutinebeskrivelser for verkstedene utover høsten 2015. Det ble også jevnlig sendt ut e-poster med informasjon/presiseringer til alle SYFO-veilederne.

Bruk av en kompetanseveileder

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

Vi ser klare fordeler av ha erfarne veiledere utenfor kontor som møteleder under implementeringen av en ny modell for sykefraværsoppfølging i NAV. Det støtter også opp under forsøksledelsen muligheter til å følge opp forsøket. Vi ser imidlertid ikke bort ifra at det på sikt kan tenkes andre løsninger, som kan effektivisere håndteringen. Ny teknologi (videokonferanse) kan trolig også bidra til mindre ressurskrevende løsninger.

Deltakelse av rådgivende lege

I spørreundersøkelsen var det mange SYFO-veiledere som kom med synspunkter på betydningen av at rådgivende lege deltar i verkstedet. Nesten alle veilederne så store fordeler av å ha legen tilstede. Det gir kompetanse og en trygghet for at håndteringen av den enkelte sak er faglig fundert. Noen SYFO-veiledere stilte imidlertid spørsmål ved at rådgivende lege deltar – i hvert fall gjennom hele verkstedet. Et alternativ kan være at vedkommende deltar på deler av verkstedet, annenhver uke el.l. Da mister man imidlertid den viktigste ressurspersonen under drøftingene i verkstedet.

Deltakelse av rådgivende psykolog

I føringene i tiltakspakken heter det at rådgivende psykolog skal delta. Dette er også praksis i Hedmark. Som vi har sett inkluderes ikke rådgivende psykolog i Rogaland, mens vedkommende deltar sporadisk i Buskerud. I Aust-Agder deltar psykolog på to av fire verksteder. I de to verkstedene i Aust-Agder som ikke har psykolog inne, deltar i stedet en representant fra NAV Arbeidsrådgiving (ARK). Vel 70 prosent av de SYFO-veilederne som har psykologen tilstede i verkstedet sier at det er ganske eller svært viktig, siden mange sykmeldte har diffuse lidelser og/eller lettere psykiske lidelser. Halvparten av veilederne som ikke har en psykolog i verkstedet ønsker at psykologen deltar.

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

Anbefalinger knyttet til gjennomføring av saksdrøftingsverkstedet

Mye tyder på at det høsten 2015 har vært relativt store forskjeller i praktiseringen av verkstedene; både mellom fylkene og innen et fylke. Noe av dette skyldes bevisste valg hos den lokale prosjektledelsen. Andre forskjeller kan relateres til ulike tilnærminger hos kompetanseleder, rådgivende lege og veilederne som deltar i det enkelte verksted. Variasjonen ser ut til å være særlig stor i Rogaland, noe som nok har sammenheng med at de har flest verksteder. I Aust-Agder er det kun fire verksteder, og antall verksteder har nok betydning for hvorvidt man klarer å etablere lik praksis.

Vi er ikke kjent med status for verkstedene i januar 2016. Vi anbefaler likevel både prosjektledelsen i direktoratet og lokalt å vurdere nærmere hvordan verkstedene fungerer. Formålet bør være å få noe mer lik praksis på tvers av verkstedene – i hvert fall innen samme fylket.

8.3 Håndheving av aktivitetskravet ved uke 8

Arbeidstakere som er sykmeldte kan være i en vanskelig situasjon fysisk, psykisk og/eller økonomisk. Ikke minst gjelder det sykmeldte med diffuse lidelser, sliter psykisk og/eller har konflikter på arbeidsplassen. Flere av

sykmeldere/leger, sykmeldte og NAV-ansatte vi har intervjuet uttrykker bekymringer til hvordan innskjerpingen av aktivitetskravet ved uke 8 kan slå ut for disse gruppene.

En rekke informanter i og utenfor NAV har fortalt om enkeltepisoder der SYFO-veiledere tilsynelatende går for langt i å stille krav eller viser dårlig skjønnsutøvelse i forbindelse med innskjerpingen av aktivitetskravet ved uke 8. Mye tyder derfor på at antall konfliktfylte SYFO-saker har økt ved uke 8 på grunn av at sykepengene har blitt stoppet.

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

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

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

Denne typen situasjoner har SYFO-veilederne vært vant til å håndtere – også før Hedmarksmodellen ble innført. Vi ser imidlertid ikke bort fra at veilederne må være mer bevisste på om krav til dialog og aktivitet rundt uke 8 kan stille utsatte sykmeldte ovenfor andre utfordringer enn når dette ble drøftet i dialogmøte 2.

8.4 Stopp av sykepenger ved uke 8 og brev med melding om midlertidig stans av sykepenger

Brevet som sendes ut som melding om midlertidig stans av sykepenger ved uke 8 er likt for alle sykmeldte (se vedlegg 4). I praksis håndteres stansen ved at veileder ikke merker av et unntak fra aktivitetskravet i saksbehandlingssystemet Arena. NAV Forvaltning stanser utbetalingen av sykepengene, og står som avsender av brevet som sendes den sykmeldte.

Vi vil nedenfor drøfte følgende tre forhold:

- Blir den sykmeldte godt nok varslet om at sykepengene stoppes?
- Ikke lenger stopp av sykepenger ved uke 8, men senere (i uke 12)?
- Justering av tekst i meldingen/varslet om midlertidig stans av sykepenger?

Blir den sykmeldte godt nok varslet om at sykepengene stoppes?

Aktivitetskravet ved uke 8 kom i 2004, men NAV har sjelden stoppet sykepenger midlertidig selv om dokumentasjonen var for dårlig. Mye tyder på at det først er i 2015 – med NAVs innskjerping av aktivitetskravet – at man virkelig får testet implikasjonene av denne praksisen.

En del av vår informanter i og utenfor NAV har stilt spørsmål ved NAV sin praksis. Vi er også kjent med at NAV Rogaland høsten 2015 har vurdert – i dialog med direktoratet – endringer i praktiseringen av modellen utfra et spørsmål om den sykmeldte blir godt nok varslet om at sykepengene stoppes. Bakgrunnen for spørsmålet er som følger:

Både sykmeldte og informanter i NAV har fortalt om at informasjonsbrevet som sendes ved uke 4 ikke alltid oppfattes som et formelt varsel om mulig stans av sykepenger. Selv om den sykmeldte får beskjed om at sykepengene kan bli stanset hvis de ikke oppfyller sine plikter, ser en del sykmeldte på brevet som et standardisert informasjonsbrev/brosjyre.

Vi er av den formening at man heller ikke kan forvente at den sykmeldte fullt ut forstår hva som kreves av dokumentasjon ut fra det som står brevet. At den sykmeldte skal påse at andre aktører utarbeider nødvendig dokumentasjon og selv skal kunne vurdere kvaliteten på disse opp mot NAVs krav og forventninger virker også urealistisk. Siden det i de fleste tilfeller heller ikke er den sykmeldte som skal dokumentere – men sykmelder/lege og/eller arbeidsgiver – kan man stille spørsmål ved om det er riktig at den sykmeldte skal stå ansvarlig for hva andre aktører gjør frem til uke 8. De sykmeldte er den svake part. Det er sykmelder, arbeidsgiver og NAV som er de profesjonelle.

Når brevet så sendes ut ved uke 8 blir det gjort samtidig som sykepengene stoppes midlertidig. Selv om brevet fra midten av oktober 2015 er blitt sendt ut som A-post²⁵ vil den sykmeldte motta brevet tidligst et par dager etter at sykepengene har blitt stoppet. Intervjuede sykmeldte, ansatte i NAV og referansegruppen har reist spørsmål ved om NAV kan stoppe en inntektssikring uten å varsle den sykmeldte bedre på forhånd. Og kan en såpass stor inngripen i den enkeltes liv gjøres uten at den berørte har formell klageadgang?²⁶

²⁵ Tidligere ble brevet sendt ut som B-post. Det medførte at brevet kunne komme fram nesten to uker etter at stopp av sykepenger ble effektuert. I en del tilfeller tok derfor sykmeldte kontakt med NAV fordi pengene ikke kom inn å konto. Brevet kom først noen dager senere.

²⁶ Formelt er brevet ikke et enkeltvedtak etter forvaltningsloven. Den sykmeldte har dermed ikke formell klageadgang. Brevet om endelig stans, som sendes rundt uke 12, er et formelt enkeltvedtak. Hvis klager får medhold vil vedkommende også få etterbetalt sykepenger fra tidspunktet pengene ble midlertidig stanset.

Som vi har drøftet annet sted i rapporten har NAV tidligere brukt betegnelsen varselbrev på brevet som sendes ved uke 8. At NAV har gått over til å bruke "Melding om midlertidig stans av sykepengene" kan nok sees i lys av dette. Men spørsmålet er like fullt om brevet er et varsel eller ikke. Og kan NAV vente med å varsle til pengene har blitt stoppet?

Vi har verken juridisk kompetanse eller noe godt faglig grunnlag til å svare på de ovennevnte spørsmålene. Vi anbefaler likevel Arbeids- og velferdsdirektoratet å vurdere dagens praksis. Et alternativ, som vi også er kjent med at NAV Rogaland har vurdert, kan være å ikke stoppe sykepengene ved uke 8, men noe senere i sykefraværet (rundt uke 12). Vi drøfter dette i neste avsnitt.

Ikke lenger stopp av sykepengene ved uke 8, men senere (i uke 12)?

Det kan også stilles andre refleksjoner til stoppen av sykepengene ved uke 8 enn de som er knyttet til selve brevet. Et argument for å ikke stoppe utbetalingene i uke 8 kan knyttes til at få sykmeldte får endelig stans i sykepengene i uke 12. De aller fleste får etterbetalt sykepengene fra NAV – enten fordi de innen uke 12 har kommet i aktivitet, er friskmeldt eller får unntak fra aktivitetskravet.

Stansen av sykepengene ved uke 8, og senere etterbetalingen, gir åpenbart NAV merarbeid, både for SYFO-veileder og hos NAV forvaltning. En stopp på et senere tidspunkt – for eksempel rundt uke 12 – vil gjøre håndteringen mindre byråkratisk og redusere NAVs samlede ressursbruk knyttet til å håndheve aktivitetskravet ved uke 8.

For den sykmeldte og arbeidsgiver er en stans av sykepengene belastende. For sykmeldte som ikke får forskuttet sykepengene fra arbeidsgiver kan stansen gi økonomiske utfordringer. Får arbeidsgiver informasjon om stoppet kan det også hende at de velger å stoppe sykepengene – selv om de til vanlig pleier å forskuttere. For noen kan sosialhjelp i verste fall være nødvendig. Som vi har drøftet tidligere kan arbeidsgivere som forskutterer sykepengene også bli usikre på konsekvensene av en midlertidig stans. Noe som igjen kan påvirke relasjonen til den sykmeldte negativt. Spørsmålet er om det er riktig at den sykmeldte og/eller arbeidsgiver skal straffes fordi sykmelder/legen har levert en sykmelding/funksjonsvurdering som NAV ikke vurderer som god nok dokumentasjon for å gjøre unntak fra aktivitetsplikten.

Vi er kjent med at NAV Hedmark er opptatt av at den formelle stoppen av sykepengene er et viktig element i modellen²⁷. Siden flertallet av arbeidstakerne får forskuttet sykepengene fra arbeidsgiver kan man imidlertid diskutere hvor sterk denne effekten er – ikke minst fordi en så stor andel av SYFO-sakene ikke går til endelig stans. Vi kan likevel ikke se bort fra at flere arbeidsgivere, som til vanlig forskutterer, velger å stoppe å forskuttere når de får informasjon om en midlertidig stans. Da vil en stopp ved uke 8 kunne ha betydning for aktørenes adferd.

Vi anbefaler Arbeids- og velferdsdirektoratet å vurdere praksisen med stopp ved uke 8. En mulig tilnærming er at de sykmeldte heller får et varselbrev i uke 8

²⁷ Sykpengeutbetalingen effektueres én gang i måneden. Se avsnitt 3.2.5.

som er eksplisitt på at sykepengene stoppes innen uke 12 med mindre ny dokumentasjon viser at NAV kan gi unntak. En annen tilnærming kan være at informasjonsbrevet i uke 4 i større grad utformes som et formelt varsel om stans i uke 8. Vi ser ikke bort fra at myndighetene må/bør vurdere lov-/forskrifts- endringer hvis praksisen skal endres.

Justere tekst i melding/varsel om midlertidig stans av sykepenges?

Vi har fått tilbakemeldinger fra samtlige aktører om at mange sykmeldte tar kontakt med NAV (kontaktsenteret, mottaket, NAV forvaltning og/eller SYFO-veileder) fordi de ikke forstår ordlyden og/eller konsekvensen av det som står i brevet i uke 8. I tillegg får sykmelder/lege en del hevendelser fra sykmeldte og arbeidsgivere. Også en del arbeidsgivere tar kontakt med NAV med spørsmål om hva de skal gjøre i henhold til det som står i brevet.

Mange informanter legger vekt på at brevet kommer brått på den sykmeldte, selv om en del sykmeldte blir varslet på forhånd av SYFO-veileder via telefon/e-post. Når brevet i tillegg er et standardbrev uten saksspesifikk informasjon blir mange sykmeldte engstelig for hva brevet egentlig betyr. En del blir også sinte og fortvilet. Dette har vi blitt fortalt om fra både intervjuede sykmeldere/leger og sykmeldte. Også SYFO-veilederne har trukket frem dette.

Vi anbefaler Arbeids- og velferdsdirektoratet å vurdere om brevet skal tilpasses mer individuelt enn i dag. En mulighet for å lage individuelle brev kan være at veileder legger inn relevant tekst i *Arena*. Denne teksten må saksbehandler i NAV Forvaltning hente ut og lime inn i *Infotrygd* som er systemet som brukes til selve brevet. Vi er kjent med at dette gjøres i enkelte fylker i dag, men det er ikke innført i våre tre forsøksfylker. De har fulgt grensesnittet som gjelder i dag.

Etter vår vurdering bør brevet også være mer eksplisitt på hvorfor det ikke er gjort unntak fra aktivitetskravet. Handler det for eksempel om en ufullstendig diagnostisering og/eller funksjonsvurdering fra sykmelder/lege? Er oppfølgingsplanen ufullstendig og/eller manglet dokumentasjon fra arbeidsgiver? Kanskje er det noe den sykmeldte skal gjøre selv? Det kan også være aktuelt for SYFO-veileder å vise til eventuell kontakt med den sykmeldte. For eksempel: "Viser til telefonsamtale den NN der vi snakket om NN".

Dersom brevet hadde vært mer individuelt tilpasset og eksplisitt er det grunn til å forvente at antall henvendelser til NAV ville gå ned. Dette vil være ressursbesparende, samtidig som tydeligere forventninger legger et godt grunnlag for en dialog mellom de involverte aktørene.

Å tilpasse og gjøre brevene mer individuelle er imidlertid krevende. Det har sammenheng med at grensesnittet mellom NAV-kontor og NAV-forvaltning gir noen spesielle utfordringer. Dette drøfter vi nærmere i avsnitt 8.6.

8.5 Orientering til arbeidsgiver om midlertidig stans av sykepenges

Når den sykmeldte har en arbeidsgiver som NAV er kjent med, skal arbeidsgiver også få beskjed om at sykepengene er stanset. Selv om brevet ble endret

i januar 2016, og ble tydeligere om hva stansen innebærer for arbeidsgiveren, anbefaler vi Arbeids- og velferdsdirektoratet å vurdere brevet som sendes arbeidsgiver. Mye tyder på at også dette brevet bør gjøres mer individuelt. Det vil trolig kunne redusere antall henvendelser til SYFO-veiledere og IA-rådgiverne om NAVs håndtering av aktivitetskravet.

For arbeidsgivere som forskutterer lønn er det selvsagt viktig å få orientering om midlertidig stans i sykepengene. Hvis arbeidsgiver utbetaler lønn til sykmeldte etter at sykepengene er stoppet, vil ikke lønnen bli refundert, med mindre NAV omgjør sitt vedtak etter å ha fått ytterligere dokumentasjon fra sykmelder og/eller arbeidsgiver.

Informasjon om stans av sykepengene er taushetsbelagte opplysninger, derfor må NAV ha sikkerhet for at brevet går til rett arbeidsgiver. NAV er derfor avhengig av å motta inntektsopplysninger for å ha sikker bekreftelse på arbeidsforholdet det sykmeldes fra. Skjema for inntektsopplysninger skal i utgangspunktet sendes NAV umiddelbart etter utløp av arbeidsgiverperioden (jf veiledning om skjemaet). På skjemaet krysses det av for at arbeidsgiver forskutterer lønn og krever refusjon fra NAV. Skjemaet informerer også om at arbeidsgivere forskutterer sykepengene på eget ansvar. Alternativet til å sende skjema om inntektsopplysninger ved utløpet av arbeidsgiverperioden er at arbeidsgiver sender NAV et krav om refusjon av sykepengene etter § 22-3 i Folketryktdloven innen sykefraværet har vart rundt 7 uker.

Det er viktig at NAV i sine brev og informasjon til arbeidsgiverne er tydelig på hva som kreves for at de kan varsle arbeidsgiver ved en midlertidig stopp av sykepengene. Vi oppfatter at forsøksfylkene har et forbedringspotensial på dette området utfra vår datainnsamling høsten 2015.

8.6 Grensesnittet mellom NAV-kontor og NAV forvaltning

I dag er det NAV forvaltning som effektuerer stopp av sykepengene og som sender ut brevet om midlertidig stans av sykepengene, mens det er NAV-kontorenes SYFO-veiledere som følger opp de sykmeldte. NAV forvaltning har forvaltningsansvar for de fleste av NAVs inntektssikringsordninger (med unntak av sosialhjelp), mens veiledere på NAV-kontoret har ansvar for brukerkontakten.

Hvis NAV endrer sin praksis med å stanse sykepengene ved uke 8 (se avsnitt 8.4) er ikke grensesnittet mellom NAV-kontor og NAV forvaltning like utfordrende. SYFO-veileder kan da selv sende et varsel om at sykepengene stoppes innen uke 12 med mindre den sykmeldte er i aktivitet, friskmeldt eller får unntak fra aktivitetskravet. At NAV forvaltning står som avsender av et endelig stansvedtaket i uke 12 vil ikke skape like store utfordringer. For det første vil dette gjelde forholdsvis få saker. For det andre vil beslutningen være bedre forankret hos den sykmeldte, arbeidsgiver og sykmelder/lege.

Det er utenfor dette oppdraget å vurdere grensesnittet mellom NAVs enheter. Ekspertgruppens sluttrapport "Et NAV med muligheter" fra april 2015 drøfter i

kapittelet *Organisatoriske spenninger og dilemmaer i NAV* en rekke aspekter ved NAVs organisering. Selv om ekspertgruppens vurdering ikke berørte sykepenges eksplisitt, drøfter de dilemmaer som NAV vil stå ovenfor hvis grensesnittet og oppgavefordelingen endres når det gjelder sykepenges.

Vi er gjort kjent med at enkelte fylker utenfor forsøket har en noe annen praksis rundt utsending av melding om midlertidig stans av sykepenges: at SYFO-veileder gir innspill til tekst som NAV forvaltning benytter i sitt brev. Vi anbefaler Arbeids- og velferdsdirektoratet å se nærmere på grensesnittet og samhandlingen mellom SYFO-veileder og NAV forvaltning når det gjelder vurdering av aktivitetskravet ved uke 8.

8.7 Arbeidsbelastning for SYFO-veiledere

Under våre fylkesbesøk uttrykte en rekke av de NAV-ansatte bekymring for at gjennomføringen av saksdrøftingsverkstedet og håndteringen av aktivitetskravet gir økt arbeidsbelastning. En forklaring på at det tidligere var mange unntak fra aktivitetskravet var ressursituasjonen. Det var for eksempel oftere unntak under ferietider og i situasjoner med ekstra lav bemanning (for eksempel grunnet vakante stillinger og sykefravær hos veiledere).

80 prosent av veilederne svarer at de bruker mer tid på å vurdere aktivitetskravet ved uke 8 i dag, sammenlignet med situasjonen for ett år siden. Nesten alle svarer også at endringen i tidsbruken har sammenheng med innskjerping av aktivitetskravet og/eller etableringen av saksdrøftingsverkstedet. Mye tyder derfor på at innføringen av Hedmarksmodellen har gitt SYFO-veilederne økt arbeidsbelastning – i hvert fall på kort sikt.

Selv om enkelte NAV-kontorer har allokert ekstra ressurser til SYFO-arbeidet på grunn av forsøket, har vi ikke inntrykk av at det har skjedd i noe stort omfang. Det vanligste har vært at forsøket blir gjennomført uten omprioriteringer av ressurser på det enkelte NAV-kontor.

De fleste SYFO-veilederne har en rekke andre oppgaver i NAV utover SYFO-sakene. Om innføringen av Hedmarksmodellen har hatt konsekvenser for veiledernes sykefraværsoppfølging i andre stadier av sykefraværet og/eller for andre oppgaver, er det umulig å svare på ut fra vårt datagrunnlag. Samtidig er det mange av våre informanter som forventer at en mer offensiv oppfølging av sykefravær i de første ukene kan redusere langtidsfraværet på sikt (jf. den kvantitative analysen i Hedmark). Med færre langtidssykmeldte, færre Dialogmøter 2 og 3 og færre sykmeldte som går over på AAP, reduseres antall brukere som NAV må følge opp. Innføringen av Hedmarksmodellen kan derved gi innsparinger på lengre sikt.

Arbeids- og velferdsdirektoratet skal gjennomføre en kvantitativ analyse av forsøket i de tre fylkene i 2016. Analysene vil kunne indikere eventuelle effekter av Hedmarksmodellen og av NAVs innskjerping av aktivitetskravet ved uke 8. Rapportering fra analysen forventes å foreligge vinteren 2017.

Det er viktig at Arbeids- og velferdsdirektoratet, prosjektledelsen i direktoratet og fylkene er bevisst på at innføringen av Hedmarksmodellen – i hvert fall på

kort sikt – kan gi økt arbeidsbelastning for SYFO-veilederne. Et vellykket forsøk er avhengig av at veiledere har gode nok rammebetingelser til å oppfylle de intensjoner og krav som følger av modellen. Vi anbefaler NAVs ledelse – helt ned på kontornivå – å ha særskilt oppmerksomhet på ressursituasjonen og arbeidsbelastningen for SYFO-veilederne ut forsøksperioden.

8.8 Dialog/samhandling med sykmeldere/leger

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

Som vi drøftet i avsnitt 4.3.8 rapporterer forsøksfylkene om noe utfordringer knyttet til å forankre forsøket og Hedmarksmodellen hos alle sykmelderne/legene i fylket. Det rapporteres om god forankring og dialog i enkeltkommuner og hos enkeltsykmeldere, mens det andre steder kan ha vært visse problemer. Erfaringsmessig er det noen sykmeldere/leger som følger lojalt opp nye føringer fra NAV. Dette forklares av våre informanter i NAV blant annet med at de også tidligere har hatt en tett og god samhandling. Andre steder har det historisk vært utfordrende – noe som også har preget samhandlingen når det gjelder dette forsøket.

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

Mye tyder på at forsøket har lidd noe under at det enkelte steder har vært krevende for NAV å komme i direkte dialog med alle sykmelderne/legene. En del av utfordringene som NAV, arbeidsgiverne og de sykmeldte har hatt knyttet til innskjerpingen av aktivitetskravet kunne ha vært unngått hvis NAV hadde kommet i tettere og mer konstruktiv dialog med alle sykmelderne/legene i forsøksfylkene.

Noe av forklaringen på at det enkelte steder har vært utfordrende å komme i dialog med sykmelderne/legene kan ligge i at Arbeids- og velferdsdirektoratet og Legeforeningen/enkeltleger i mange år har hatt en diskusjon om en kompensasjon til legene for å delta på informasjonsmøter initiert av NAV – noe det ikke er rom for i dag. Et annet forhold som kan ha betydning for forsøket er at NAVs innskjerping av aktivitetskrav ved uke 8 og det nye elektroniske systemet for kommunikasjon mellom NAV og sykmeldere/leger som nå implementeres, stiller større krav til oppfølging og dokumentasjon fra sykmelderne/legene enn før.

I dette forsøket er det viktig for forsøksledelsen å komme i direkte dialog med sykmelderne/legene. Ett spørsmål er om *Normaltariff for fastleger* reflekterer

den økte arbeidsbelastning knyttet til sykefraværet frem til uke 8 som blant annet sykmelderne/legene argumenterer for. Vi er kjent med at Arbeids- og velferdsdirektoratet og Legeforeningen har en løpende dialog rundt normaltariffen og ev. kompensasjon. Vi vil oppfordre begge parter til å lete etter mulige løsninger. Kanskje kan en ad-hoc-løsning knyttet til forsøket være enklere å få på plass, enn en mer prinsipiell avtale med større nedslagsfelt?

8.9 Bruk av lokale medier

Hedmarksmodellen og NAVs innskjerping av aktivitetsplikten stiller større krav til sykmelder/lege, arbeidsgiver og den sykmeldte. Fylkene har sendt ut brev som informerer om endringene, og det har vært arrangert samlinger for arbeidsgivere. Det har også blitt avholdt informasjonsmøter med sykmeldere i enkelte kommuner.

Mye tyder likevel på at forsøket ikke er godt nok forankret hos alle relevante aktører. Det viser antall henvendelser og typer spørsmål som de NAV-ansatte får fra sykmelder/lege, arbeidsgiver og de sykmeldte. Det å nå ut med informasjon om ny praksis for oppfølging av 8-ukerskravet er imidlertid krevende. Det har blant annet sammenheng med at oppmerksomheten hos mange arbeidstakere, arbeidsgivere og ansatte med personalansvar først vekkes på det tidspunktet de faktisk har et langtidsfravær.

At man lykkes med å nå ut med informasjon om NAVs praksis er ikke minst viktig i en situasjon der den formelle kommunikasjonen fra NAV til dels gjøres via standardisert brev. Det er for eksempel viktig for NAV å få kommunisert ut til arbeidsgivere at de er avhengig av å motta inntektsopplysninger for arbeidsforholdet for å kunne sende et varselbrev til arbeidsgiver om en stans av sykepengene.

Som drøftet tidligere har de tre forsøksfylkene valgt å ha en noe lavere medieprofil enn hva som var tilfelle i Hedmark. Det gjelder ikke minst i Rogaland. Vi mener at NAV i Rogaland kunne vært noe mer aktive når det gjelder å få medieomtaler. Dersom mer av kommunikasjonen ut til aktørene blir individualisert og saksrettet kan imidlertid behovet for å bruke media bli noe mindre.

Siden forsøket er begrenset til tre fylker kan det være krevende å nå ut med et budskap i riksdekkende media. Samtidig har NAV innskjerping av aktivitetskravet ved uke 8 bidratt til mer omtale i riksmidia enn hva som var tilfelle da Hedmark implementerte sin modell i 2013. Mye tyder likevel på at lokale medier kan brukes mer offensivt av forsøksfylkene i 2016 enn det som har vært situasjonen i 2015.

Referanser:

Ekspertgruppa delrapport (2010) *NAV organisasjon og virkemåte*

Ekspertgruppens delrapport (2014) *Brukernes møte med NAV*

Ekspertgruppens sluttrapport (2015) – *Et NAV med muligheter – Bedre brukermøter, større handlingsrom og tettere på arbeidsmarkedet*

Kann Inger Cathrine, Ivar Andreas Åsland Lima og Per Kristoffersen, (2014) *Håndheving av aktivitetskravet i Hedmark har redusert sykefraværet* Arbeid og velferd nr. 3-2014

Markussen, Simen (2010) *2004 Da sykefraværet falt som en stein* Samfunnsøkonomen Nr. 3 2010

Nossen, Jon Petter og Søren Brage (2015) *Aktivitetskrav og midlertidig stans av sykepenges – hvordan påvirkes sykefraværet?* Arbeid og velferd nr. 3-2015

Proba-rapport 2011-06: *Arbeidsevnevurderinger i NAV, evalueringsrapport*

Proba-rapport 2012-10: *Evaluering av arbeidsevnevurderinger i NAV – oppfølgingsundersøkelse*

Proba-rapport 2015-03 *Klage og påvirkningsmuligheter for søkere og mottakere av AAP*

SINTEF (2013A) *Evaluering av IA-avtalen (2010 – 2013)* SINTEF A24444

SINTEF (2013B) *Oppfølging av sykmeldte – fungerer dagens regime? Oppfølgingsplaner, dialogmøter, rapportering, kontroller og sanksjoner* SINTEF RAPPORT A24297

Vedlegg 1 – NAVs sykefraværsoppfølgingsregime

Tidsfrister, roller og oppgaver	Egenmelding 1-3 dager For IA-virksomheter: 1-8 dager	Sykmelding > 4 uker	Sykmelding > 7 uker	Sykmelding > 8 uker	Sykmelding > 26 uker	Sykmelding > 1 år
Arbeidsgiver Har ansvar for tidligst mulig å tilrettelegge for at sykmeldt arbeidstaker kan være i aktivitet i virksomheten. Skal kunne dokumentere oppfølgingsarbeidet. Dokumentasjonen oppbevares i virksomheten.	Ha skjema for egenmelding. Ta kontakt med arbeidstaker ved fravær over flere dager.	Utarbeide oppfølgingsplan i samarbeid med arbeidstaker, med mindre det er åpenbart unødvendig. Sørg for at oppfølgingsplanen formidles til sykmelder senest ved 4 uker. Planen sendes til NAV ved behov for bistand fra NAV.	Ved 100 prosent sykmelding, avtale dialogmøte 1 med arbeidstaker, med mindre det er åpenbart unødvendig. Ved gradert sykmelding avholdes møtet bare hvis det er hensiktsmessig. Ved behov kan andre aktører, for eksempel sykmelder, bedriftshelsetjenesten, NAV og/eller tillitsvalgt/ verneombud delta. Arbeidstaker må samtykke dersom sykmelder innkalles.		Delta på dialogmøte 2 i regi av NAV. Du kan be NAV om et tidligere dialogmøte 2. Sende inn revidert oppfølgingsplan til NAV senest 1 uke før møtet.	Delta på dialogmøte 3 hvis du blir innkalt. Du kan selv be NAV om et dialog 3.
Arbeidstaker Skal samarbeide og medvirke aktivt til å finne løsninger for å komme tilbake i arbeid raskest mulig.	Gi beskjed til arbeidsgiver om fravær. Si fra om tidsperspektiv.	Delta i utarbeidelse og gjennomføring av oppfølgingsplan. Medvirke til å finne løsninger som bidrar til at du kan komme tilbake til arbeid, dersom dette er mulig.	Delta på dialogmøte på arbeidsplassen hvis ikke medisinske grunner forhindrer det. Si fra til arbeidsgiver hvis du ønsker at sykmelder og/eller andre støttespillere skal være med på møtet.	Hvis du ikke er i arbeidsrelatert aktivitet innen åtte uker, kreves en utvidet legeerklæring som dokumenterer at det er tungtveiende medisinske grunner som hindrer aktivitet.	Delta på dialogmøtet, med mindre det er medisinske grunner som forhindrer det. Du kan be NAV om et tidligere dialogmøte 2. Medvirke til å finne løsninger som gjør at du kan komme tilbake i arbeid raskest mulig.	Delta på dialogmøte 3 hvis du blir innkalt. Du kan selv be NAV om et dialogmøte 3. Før utløpet av sykepengeperioden (52 uker) bør du og eventuelt sykmelder vurdere om det er behov for bistand fra NAV. Det kan også være aktuelt å søke om arbeidsavklaringspenger.
Sykmelder Skal motivere til å være helt eller delvis i arbeid, hvis det er medisinsk forsvarlig.	Hvis det er nødvendig med fravær utover egenmeldingsperioden, må det skrives sykmelding. Løpende vurdere gradert sykmelding.	Fortløpende vurdere gradert (delvis) sykmelding. Motta oppfølgingsplan.	Delta på dialogmøtet hvis du blir innkalt. Gi beskjed dersom det foreligger ekstraordinære forhold ved din arbeidssituasjon som gjør at du ikke kan delta i møtet.	Hvis tungtveiende medisinske grunner hindrer at arbeidstakeren kan være i aktivitet, må du dokumentere dette i en sykmelding.	Delta på dialogmøtet, hvis du blir innkalt. Du kan be NAV om et tidligere dialogmøte 2.	Delta på dialogmøte 3 hvis du blir innkalt. Du kan selv be NAV om et dialogmøte 3. Vurdere om arbeidstakeren fortsatt er arbeidsufør med behov for andre ytelser fra NAV.
NAV Er en støttespiller i oppfølgingsarbeidet. Utbetaler sykepenger. Har ulike arbeidsrettede virkemidler. Skal foreslå aktuelle virkemidler som kan bidra til arbeidsrelatert aktivitet. IA-virksomheter får spesiell bistand fra NAV arbeidslivssenter.		NAV sender informasjonsbrev til alle sykmeldte.		Vurdere om aktivitetskravet er oppfylt slik at arbeidstaker fortsatt har rett til sykepenger. Vurdere om det er behov for arbeidsrettet oppfølging fra NAV.	Avholde dialogmøte senest innen 26 uker, med mindre det er åpenbart unødvendig. Vurdere om sykmelder skal delta. Innkalle til et tidlig dialogmøte 2 hvis aktørene ber om det eller NAV mener det er hensiktsmessig. Forberede møtet slik at tiltak/framdrift kan iverksettes.	Innkalle til et dialogmøte 3 hvis en av aktørene ber om det eller NAV mener det er hensiktsmessig. Vurdere om det er aktuelt med arbeidsrettede tiltak eller arbeidsavklaringspenger så tidlig som mulig, og senest før maksimumsgrensen for sykepenger er nådd.

Vedlegg 2 – Aktører i sykefraværsoppfølging

Sykmelders plikter

Det er sykmelder/lege som har ansvar for å vurdere det medisinske i forbindelse med en sykmelding. Ifølge *Faglig veileder for sykmeldere* utarbeidet av Helsedirektoratet skal førstevalget for sykmelder være gradert sykmelding.²⁸ Fra NAVs side er det forventet at sykmelder benytter denne veilederen.

I sykmeldingen skal sykmelder redegjøre for diagnose og om sykdommen eller behandlingen i seg selv er til hinder for arbeidsdeltakelse, samt hvilke hensyn pasienten eventuelt må ta i det nåværende arbeidet. Det er kun NAV som får tilgang på selve diagnosen. Sykmelder kan i egne tekstfelt forslå mulige tilpasninger på arbeidsplassen og angi når han/hun forventer at den sykmeldte kan gjenoppta arbeidet. Sykmelder kan også gi informasjon til NAV og arbeidsgiver om hvilke tilretteleggingsmuligheter som er aktuelle og lengden på eventuelle tiltak.

Sykmelder skal i tillegg delta i dialogmøtet ved 7 ukers sykmelding dersom arbeidstakeren ønsker det. Lege/sykmelder skal også delta i dialogmøte i regi av NAV hvis NAV mener det er hensiktsmessig. Lege/sykmelder skal bidra til å avklare og motivere for aktivisering der dette er medisinsk tilrådelig.

Innen 8 uker skal sykmelder skrive en utvidet legeerklæring med mindre det eksisterer unntak (se avsnitt 3.2.4). Denne skal inneholde en vurderingen av om det er medisinske grunner (evt. behandlingsopplegg) som er årsak til at det ikke er igangsatt arbeidsrettet aktivitet, eller om det er andre årsaker. Sykmelder skal gi en utfyllende begrunnelse hvis arbeidsrelatert aktivitet ikke er aktuelt. Dersom NAV ikke har mottatt utfyllende opplysninger innen 8 uker, kan sykepengeutbetalingen stoppes.

Fra tidligere studier er vi kjent med at legeerklæringene ofte har vært mangelfulle ved uke 8 (Proba 2011-06; Proba 2010-10). I mange tilfeller diskuterer ikke legen arbeidsoppgaver og mulig tilrettelegging med den som er sykmeldt.

Den sykmeldtes plikter

Både arbeidsmiljøloven og folketrygdloven har bestemmelser om sykmeldtes medvirkningsplikt. Arbeidstaker har plikt til å samarbeide og aktivt bidra til å finne løsninger for å komme tilbake i arbeid raskest mulig. Den sykmeldte skal gi opplysninger til arbeidsgiver og til NAV om sin funksjonsevne, prøve seg i arbeidsrelatert aktivitet så tidlig som mulig og ellers medvirke i hensiktsmessig tilrettelegging og tiltak. Det er i den sykmeldtes egen interesse at vedkommende medvirker aktivt i prosessen rundt eget sykefravær.

²⁸ Hentet fra: <http://sykmelderveileder.helsedirektoratet.no/om-veilederen/Sider/default.aspx>. Hentedato 8.4.2015

Arbeidsgivers plikter

Alle norske virksomheter må ha et systematisk arbeid med forebygging og oppfølging av sykefravær (ihht, Arbeidsmiljøloven §3-1). Arbeidsgiver har også et ansvar for å tilrettelegge for egne ansatte som har fått redusert arbeidsevne som følge av ulykke, sykdom eller slitasje.

Mange arbeidsgivere ønsker å strekke seg langt for at arbeidstakerne skal kunne være på jobb trass i helseproblemer. Spørsmålet om tilrettelegging står sentralt i knyttet til arbeidsgivers ansvar for å utarbeide oppfølgingsplan og avholde dialogmøter.

For sykmelder er det ikke alltid lett å vite hva som kan forventes eller kreves av arbeidsgiver når det gjelder tilrettelegging. Samtidig er arbeidsgivers tilretteleggingsmuligheter og tilretteleggingsplikt spesielt viktig i sykefravær-arbeidet. Ikke minst gjelder dette ved gradert sykmelding, men også generelt med tanke på et økt krav om nærvær og aktivitet. Selv om sykmeldte har krav på tilrettelegging fra arbeidsgiver, er det en grense for tilretteleggingsplikten. Vi drøfter arbeidsgivers tilretteleggingsplikt mer inngående nedenfor.

Arbeidsgivers tilretteleggingsplikt

Arbeidsgiver har etter arbeidsmiljøloven § 4-1 og § 4-2 plikt til å sørge for at arbeidet organiseres og legges til rette slik at arbeidstakerne ikke utsettes for uheldige psykiske og fysiske belastninger. Arbeidsgiver har i tillegg en særskilt plikt til individuell tilrettelegging for arbeidstakere med redusert arbeidsevne og for arbeidstakere som underveis i arbeidsforholdet får behov for tilrettelegging (arbeidsmiljøloven § 4-6). Tilretteleggingsplikten er uavhengig av om behovet er kortvarig eller langvarig, og uavhengig av arbeidstakers alder, stillingsgrad og om arbeidstaker har fast eller midlertidig ansettelse.

Arbeidsgiver skal forsøke å finne løsninger som gjør det mulig for arbeidstaker med nedsatt arbeidsevne/sykdom å bli værende i jobben, fortrinnsvis i sitt vanlige arbeid. Selv om sykmeldte har krav på tilrettelegging fra arbeidsgiver, innebærer ikke dette kravet all mulig tilrettelegging. Det står spesifisert i Arbeidsmiljøloven § 4-6 at nødvendige tiltak skal iverksettes "så langt det er mulig" og i Diskriminerings- og tilgjengelighetsloven § 12 at plikten ikke omfatter "tilrettelegging som innebærer en uforholdsmessig byrde".

Arbeidstaker skal - i følge § 4-6 – «fortrinnsvis gis anledning til å fortsette i sitt vanlige arbeid, eventuelt etter særskilt tilrettelegging av arbeidet eller arbeidstiden, endringer i arbeidsutstyr, gjennomgått arbeidsrettede tiltak eller lignende». Bestemmelsen tar særlig sikte på "tilbakeføring" av sykmeldte arbeidstakere, og arbeidsgiver skal primært sørge for at arbeidstaker kan få beholde sitt vanlige arbeid. Men også tilrettelegging for annet passende arbeid i virksomheten faller inn under bestemmelsen.

Hvilke tilretteleggingstiltak som anses nødvendig, beror på hva den reduserte arbeidsevnen består i (fysiske, psykiske eller sosiale faktorer) og hvilket arbeid det er tale om. Aktuelle tiltak kan omfatte både fysiske forhold, organisatoriske forhold og psykososiale forhold.

Tilretteleggingsplikten er vidtrekkende, men ikke absolutt. Plikten innebærer at arbeidsgiver skal iverksette tiltak "så langt det er mulig." Av betydning vil være:

- virksomhetens art
- virksomhetens størrelse (det kreves mer av en stor bedrift enn av en liten bedrift med små faktiske muligheter til tilrettelegging og omplassering)
- virksomhetens økonomi
- arbeidstakers forhold

Det forventes at arbeidsgiver vurderer om alle tilretteleggingsmuligheter er prøvd for at arbeidstakeren skal fungere på sin arbeidsplass eller et annet sted i virksomheten. Selve tilretteleggingen gjøres med basis i en vurdering av arbeidstakerens funksjonsevne og arbeidsmuligheter på arbeidsplassen. Legens/sykmeldende behandlerens vurdering skal understøtte den videre dialogen mellom arbeidsgiver og arbeidstaker på arbeidsplassen. Arbeidsoppgavene må være meningsfulle, og det må gis rimelig mulighet for fortsatt faglig og personlig utvikling.

Tilretteleggingstiltak og arbeidsutprøvinger skal skje i samarbeid med arbeidstakeren. Tiltak skal dokumenteres og evalueres av arbeidsgiver. Dersom arbeidsgiver finner at tilrettelegging eller ytterligere tilrettelegging ikke er mulig, skal arbeidsgiver også dokumenteres at mulige alternativer er kartlagt, vurdert og eventuelt forsøkt gjennomført. Hvis det ikke er medisinske grunner til at den sykmeldte kan være i aktivitet ved uke 8 av sykmeldingen (aktivitetskravet), må arbeidsgiver gjennom oppfølgingsplanen, eller annet materiale, dokumentere at tilrettelegging ikke er mulig (jf. de fire punktene ovenfor).

Kravet om tilrettelegging er imidlertid ikke uavhengig av arbeidstakers innstilling. Om arbeidsgiver prøver, men arbeidstaker ikke er villig til å samarbeide, vil det være begrenset hvor mye arbeidstaker kan forvente. I andre tilfeller kan den sykmeldte være motivert for tilrettelegging, mens arbeidsgiver er lite villig til å gjøre endringer, på tross av tilretteleggingsplikten.

Bedriftshelsetjeneste (BHT)

I henhold til arbeidsmiljøloven (§ 3.1) skal arbeidsgiver sørge for at det utføres systematisk helse-, miljø- og sikkerhetsarbeid på alle plan i virksomheten. "Forskrift om systematisk helse-, miljø- og sikkerhetsarbeid i virksomheter" (Internkontrollforskriften) angir videre arbeidsgivers plikt til internkontroll samt å sørge for at arbeidstakerne har tilstrekkelig kunnskaper og ferdigheter i det systematiske helse-, miljø- og sikkerhetsarbeidet.

En bedriftshelsetjeneste kan bistå virksomhetene i å utføre forebyggende arbeidsmiljøarbeid i henhold til Arbeidsmiljøloven mv. Tjenesten kan hjelpe virksomheten med forebyggende arbeidet, og være en støttespiller for å bidra til å skape sunne og trygge arbeidsforhold. Bistanden kan både være på systemnivå og i oppfølging av enkeltansatte.

Enkelte bransjer er mer utsatt for arbeidsrelaterte plager og har dermed en større risiko for sykdommer og skader. Derfor er noen bransjer pålagt å ha bedriftshelsetjeneste. Hvor omfattende kravene som myndighetene setter til HMS er avhengig av størrelse; Vi tenker her blant annet på bruk av arbeidsmiljøutvalg og verneombud. De minste virksomhetene har færrest krav.

Bedriftsintern omplassering

Om det viser seg umulig å tilrettelegge for at arbeidstaker kan fortsette i sitt vanlige arbeid, skal arbeidsgiver vurdere omplassering/overføring til annet arbeid. Plikten til bedriftsintern omplassering strekker seg i utgangspunktet langt.

Ønske om omplassering kan komme fra både arbeidstaker/sykmeldte og arbeidsgiver. I utgangspunktet skal arbeidsgiver vurdere alle stillinger som er ledige på tidspunktet, og som de vet blir ledige innen kort tid. Det finnes imidlertid en grense i lovverket for hvor langt plikten til omplassering går. En forutsetning er at vedkommende arbeidstaker er kvalifisert for arbeidet. En omplassering skal heller ikke gå på bekostning av andre arbeidstakere, med mindre dette ligger innenfor arbeidsgivers styringsrett. Arbeidsgiver er heller ikke forpliktet til å opprette en ny stilling eller beholde en stilling som planlegges fjernet.

Ved omplassering skal arbeidstaker i utgangspunktet tilbys arbeid som mest mulig svarer til det han eller hun har i lønn og arbeidsoppgaver/stillingsinnhold. Dersom slike stillinger ikke finnes, er det opp til arbeidstakeren om han/hun vil velge underordnet, tyngre eller dårligere arbeid enn vedkommende hadde tidligere. Arbeidsgiver plikter også å tilby stillinger som ikke tilsvarer det arbeidstakeren tidligere hadde.

Oppsigelsesvern ved sykdom

Arbeidsmiljøloven gir norske arbeidstakere en grunnleggende trygghet for at sykdom ikke skal føre til oppsigelse (§ 15-8). En arbeidstaker kan ikke sies opp på grunn av sykdom i løpet av det første året hun eller han er sykmeldt. I helt spesielle tilfeller kan man bli oppsagt dersom det er andre grunner for oppsigelsen enn sykdommen, for eksempel nødvendig nedbemanning.

Dersom en sykmeldt arbeidstaker helt eller delvis sies opp i den 12 måneder lange verneperioden, har arbeidsgiver en skjerpet bevisbyrde. Det følger av loven at en oppsigelse i verneperioden presumeres å skyldes sykdommen – og at arbeidsgiver derfor må kunne gjøre det overveiende sannsynlig at oppsigelsen ikke skyldes sykefraværet.

NAV-kontorets plikter

Det er NAV-kontoret som mottar alle sykmeldingene og følge opp den sykmeldte så lenge vedkommende mottar sykepengene. Det er fastlagt prosedyrer for hvordan SYFO-veileder skal jobbe med oppfølging av de sykmeldte, på gitte tidspunkt (se Vedlegg 1). Dette er for å sikre likebehandling og gode styringsmuligheter.

I følge regelverket skal sykepengene stoppes etter 8 uker, med mindre det settes unntak fra aktivitetskravet. Det betyr at NAV ved uke 8 formelt skal vurdere om en stopp er riktig eller ikke. Frem til 2015 har imidlertid SYFO-veileder som hovedregel videreført sykepengene uavhengig av tilgjengelig dokumentasjon. I den grad dokumentasjonen var mangelfull opprettholdt NAV utbetalingen av sykepengene, samtidig som de eventuelt ba om ytterligere dokumentasjon fra legen (utvidet legeerklæring), arbeidsgiver og/eller den

sykmeldte. En eventuell stopp av sykepenger ble derfor oftest først utført etter at NAV hadde fått tilbakemelding fra berørte parter.

Ved NAVs innskjerpede praksis rundt aktivitetskravet i 2015 har den sykmeldte fått et større ansvar for eget sykefravær – i og med at brevet om midlertidig stans av sykepenger i utgangspunktet kun sendes den sykmeldte. NAV underretter arbeidsgivere som forskutterer sykepenger (ikke andre), men er avhengig av å ha oppdaterte opplysninger gjennom skjema for inntektsopplysninger fra arbeidsgiver.

Sykmeldte blir i brevet (vedlegg 4) bedt om å ta kontakt med arbeidsgiver og eventuelt sykmelder for å få vurdert mulighetene for tilrettelegging. Arbeidsgiver og/eller sykmelder må dokumentere mulighetene og begrensningene overfor NAV, som i etterkant tar en ny vurdering av om sykepengene skal stoppes endelig eller ikke.

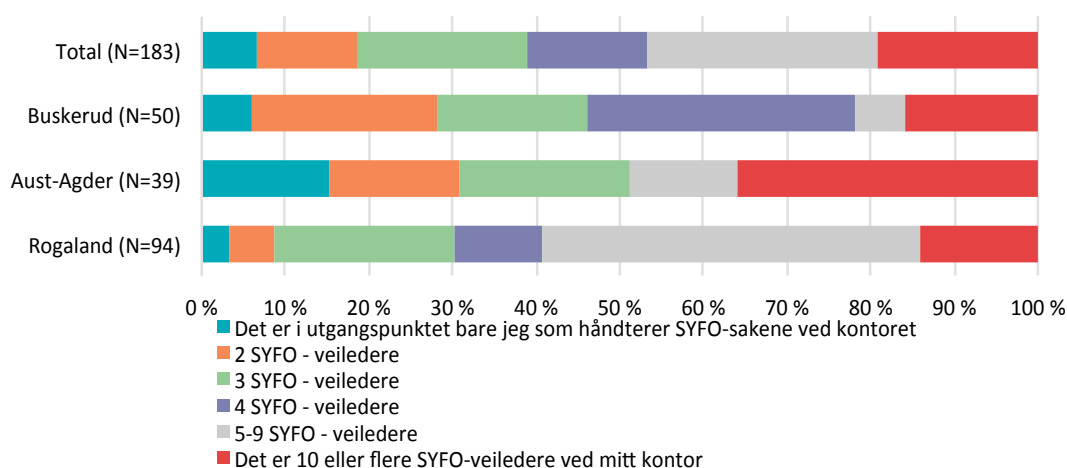
Vedlegg 3 – Kjennetegn ved de NAV-ansatte

I dette vedlegget viser vi noen kjennetegn ved SYFO-veilederne og IA-rådgiverne i de tre forsøksfylkene.

Kjennetegn ved SYFO-veilederne

Figur 8.1 viser fordelingen av antall veiledere som jobber med SYFO-saker ved de ulike NAV-kontorene blant de som har svart på undersøkelsen. Resultatene viser en jevn spredning på små og store kontorer. Rogaland og Buskerud skiller seg mest fra hverandre, ved at nesten 60 prosent av veilederne i Rogaland jobber på kontorer med fem eller flere SYFO-veiledere, mens i Buskerud jobber litt flere enn 20 prosent på slike ”store kontorer”.

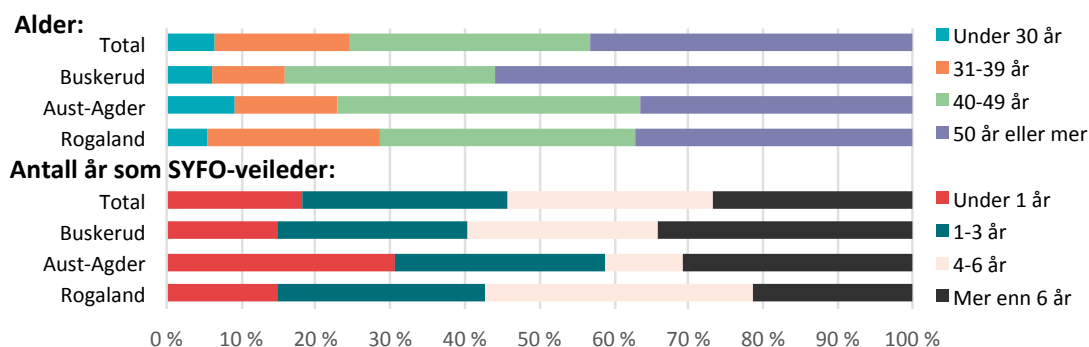
Figur 8.1 *Hvor mange veiledere jobber med SYFO-saker på NAV-kontoret?*



Kilde: SYFO-veilederundersøkelsen

Figur 8.2 viser alder og antall års erfaring med SYFO-saker blant veilederne som har svart på undersøkelsen. Hovedvekten av veilederne er over 40 år, og det er en rimelig jevn fordeling mellom dem med lang og kort erfaring med SYFO-saker. Det er små forskjeller mellom fylkene.

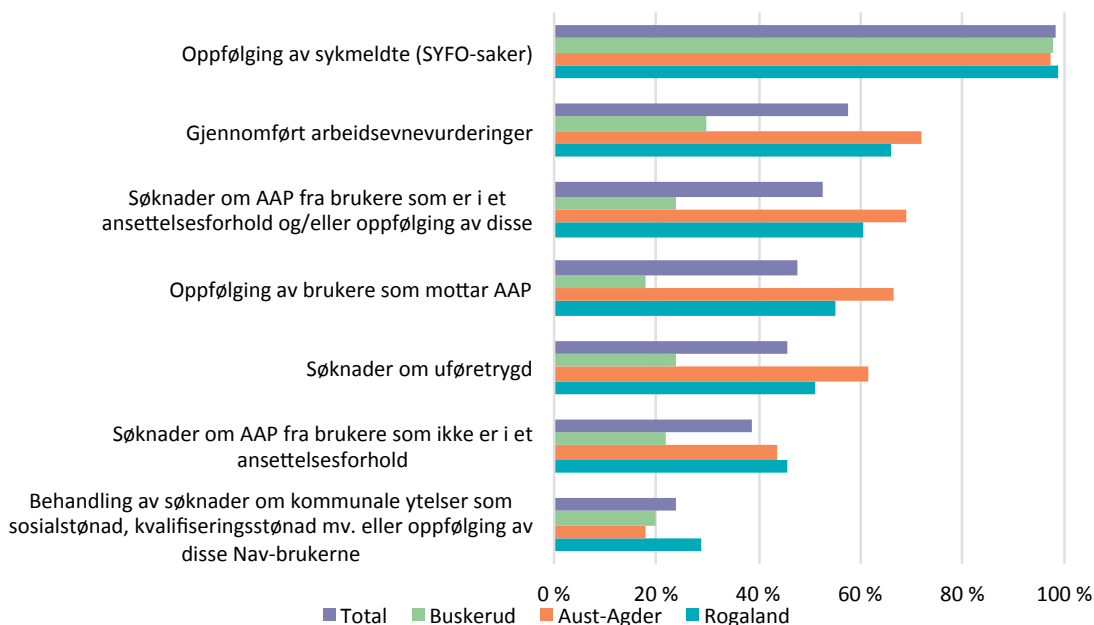
Figur 8.2 Alder på SYFO-veileder og hvor mange år vedkommende har jobbet med SYFO-saker?



Kilde: SYFO-veilederundersøkelsen

Figur 8.3 viser fordelingen av ulike saker som SYFO-veilederne har håndtert de siste 4 ukene. Ikke overraskende har nesten alle jobbet med *oppfølging av sykmeldte* siste 4 uker. SYFO-veilederne i Rogaland og Aust-Agder, til forskjell fra Buskerud, jobber i større grad også med andre typer saker. For eksempel gjennomfører de arbeidsevnevurderinger, behandler søknader om AAP og uføretrygd og, oppfølging av AAP-mottakere.

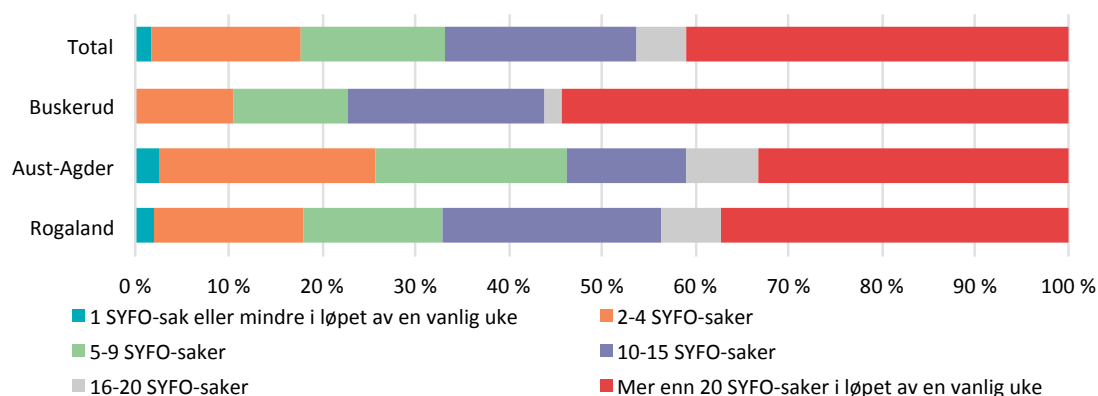
Figur 8.3 Hvilke av følgende typer saker/oppgaver har SYFo-veileder håndtert minst én gang i løpet av de siste 4 ukene?



Kilde: SYFO-veilederundersøkelsen

Figur 8.4 viser hvor mange SYFO-saker veilederne følger opp i løpet av en uke, basert på respondentenes egne anslag. Et flertall av respondentene svarer at de følger opp flere enn 10 saker i løpet av en vanlig uke. Over 40 prosent svarer mer enn 20 saker.

Figur 8.4 Omfang unike SYFO-saker som veileder følger opp i løpet av en vanlig uke? Dvs. at veileder har kontakt/møte med sykmeldte/arbeidsgiver/lege, leser dokumenter i saken, responderer på oppgaver i Arena og lignende.

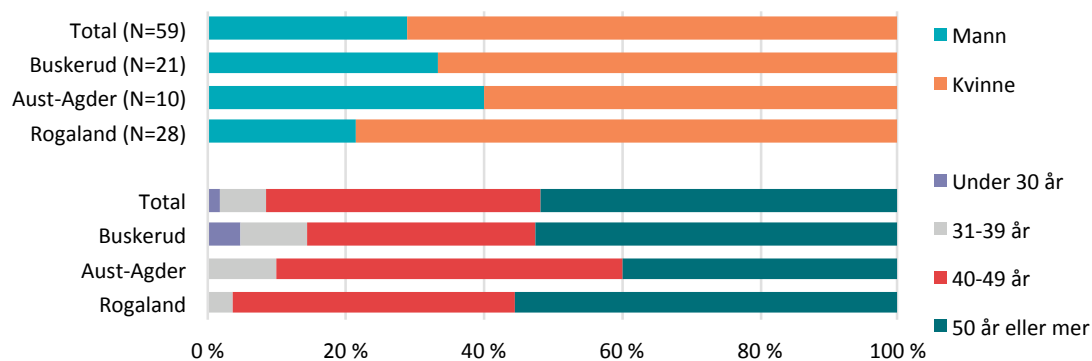


Kilde: SYFO-veilederundersøkelsen

Kjennetegn ved IA-rådgiverne på Arbeidslivssentrene

Figur 8.5 viser fordelingen på kjønn og alder blant IA-rådgiverne som har svart på undersøkelsen. De fleste av rådgiverne er kvinner, og halvparten er over 50 år. Kjønnss- og alderssammensetningen er relativt likt i de tre fylkene.

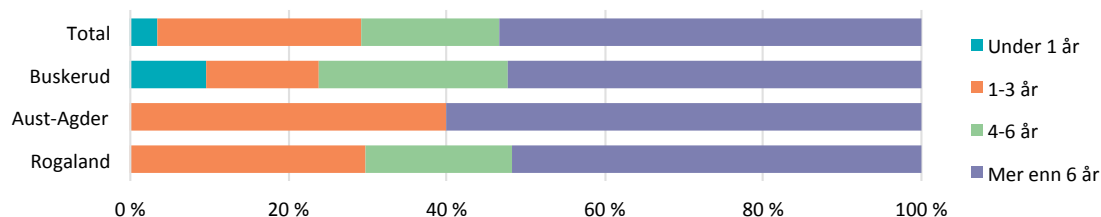
Figur 8.5 IA-rådgivers kjønn og alder



Kilde: IA-rådgiverundersøkelsen

Figur 8.6 viser hvor mange år IA-rådgiverne har jobbet som rådgiver på et arbeidslivssenter. Over halvparten har jobbet i mer enn seks år. Få har jobbet i under ett år. 26 prosent har tidligere jobbet som SYFO-veileder på et NAV-kontor.

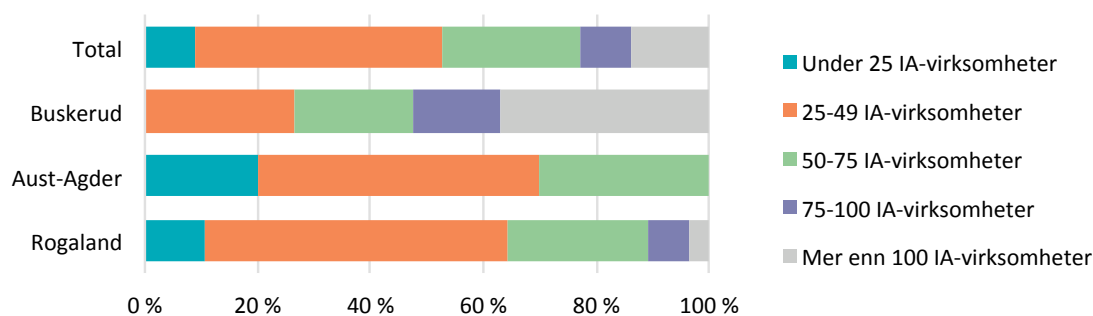
Figur 8.6 *Hvor mange år har vedkommende jobbet som IA-rådgiver på et arbeidslivssenter?*



Kilde: IA-rådgiverundersøkelsen

Figur 8.7 viser hvor mange virksomheter IA-rådgiverne har ansvar for. De fleste rådgiverne følger opp mellom 24 og 49 virksomheter. Buskerud skiller seg noe ut ved at rundt en tredel av IA-rådgiverne følger opp mer enn 100 virksomheter hver.

Figur 8.7 *Omtrent hvor mange IA-virksomheter er IA-rådgiver ansvarlig for i dag?*



Kilde: IA-rådgiverundersøkelsen

Vedlegg 3 – Informasjonsbrevet ved uke 4

Sykmeldt - hva nå?

Du har nå vært sykmeldt i om lag fire uker. Her får du informasjon om hvordan arbeidsgiveren din og NAV vil følge deg opp framover slik at du kan komme tilbake i jobb så raskt som mulig.

Hvis du er i en situasjon som gjør at informasjonen ikke gjelder for deg, kan du se bort fra brevet.

Som sykmeldt har du plikter

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

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

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

Til deg som har arbeidsgiver

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

- **4 uker:** Arbeidsgiveren din skal ta initiativ til å utarbeide en oppfølgingsplan sammen med deg. Den som har sykmeldt deg (sykmelder) skal ha kopi av planen.
- **7 uker:** Arbeidsgiveren din skal innkalle deg til dialogmøte. Bedriftshelsetjenesten og sykmelder kan også være med på møtet.
- **8 uker:** NAV og sykmelder skal vurdere om du kan være delvis i arbeid, eventuelt med tilrettelegging på arbeidsplassen.
- **6 måneder:** NAV skal innkalle deg til dialogmøte sammen med arbeidsgiveren din og eventuelt med den som har sykmeldt deg.
- **Etter 6 måneder:** NAV kan innkalle til et nytt dialogmøte.

Hvis arbeidsforholdet avsluttes mens du er sykmeldt, er det viktig at du gir beskjed til NAV. Da vil NAV-kontoret gi deg den veiledningen og oppfølgingen du trenger.

Til deg som ikke har arbeidsgiver

Hvis du er selvstendig næringsdrivende, frilanser, arbeidsledig eller på annen måte er sykmeldt uten å ha en arbeidsgiver, er det NAV-kontoret som skal følge deg opp. Du vil bli innkalt til samtale. Hvis du vil snakke med oss før du får innkalling kan du selv ta kontakt med NAV-kontoret der du bor.

Du finner mer informasjon på nav.no.

Med hilsen
[navnet på saksbehandler]
NAV [enhet]

Vedlegg 4 – Brev om midlertidig stans av sykepenger

NAV har midlertidig stanset sykepengene dine

Melding

Du har vært sykmeldt sidenog har fått utbetalt sykepenger fra oss. Vi stanser utbetalingene av sykepengene dine fra [dato].

I dette brevet forklarer vi hvilke rettigheter og plikter du har. Derfor er det viktig at du leser hele brevet.

Begrunnelse

For at du skal ha rett til sykepenger, må du senest innen åtte uker ha prøvd deg i delvis arbeid eller annen arbeidsrettet aktivitet som kan bidra til at du kommer i jobb. Vi kan bare gjøre unntak dersom du av medisinske grunner ikke kan jobbe, eller arbeidsplassen din ikke har mulighet til å tilrettelegge for deg.

Det har nå gått åtte uker siden du ble sykmeldt, og vi har ikke fått informasjon om at du oppfyller noen av unntakskravene. Derfor har vi midlertidig stanset sykepengene dine.

Dette følger av folketrygdloven § 8-4.

Kan du snart begynne på jobb igjen?

Hvis du kan begynne helt eller delvis å jobbe igjen innen tolv uker fra du først ble sykmeldt, kan du likevel få sykepenger fram til friskmeldingsdato. Du må gi oss skriftlig beskjed om når du er tilbake i jobb igjen.

Kontakt arbeidsgiveren din

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

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

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

Vi kan vurdere retten din til sykepenger på nytt

Hvis du starter opp i arbeidsrettet aktivitet, eller vi får nye opplysninger som viser at du fortsatt har rett til sykepenger, vil du også få utbetalt for den perioden sykepengene var stanset.

Dersom du ikke oppfyller kravene, vil du få et vedtak om endelig stans av sykepenger.

Har du spørsmål?

Kontakt oss gjerne på www.nav.no eller telefon 55 55 33 33. Hvis du oppgir fødselsnummeret ditt når du tar kontakt med NAV kan vi lettere gi deg rask og god hjelp.

Med vennlig hilsen
[Navnet på saksbehandler]
NAV [enhet]

Vedlegg 5 – Sjekkliste på verkstedet

Møtedato:

Husk først å vurdere [§ 8-4 første ledd](#) sjekk også [rundskrivet](#).

SAKSDRØFTINGSVERKSTED AUST-AGDER

Gå gjennom alle sykmeldingene som er kommet inn i **det aktuelle** sykemeldingstilfellet.

Er det momenter fra tidligere sykemeldings- /stønadshistorikk som har relevans i saken?

Personalia <ul style="list-style-type: none"> • Alder • Kjønn • Stillingsstørrelse • Yrke/bransje/sektor • Type arbeidsoppgaver 						
Hvem er sykmelder – sett kryss	Fastlege		Spesialist		Sykehuslege	
	Kiropraktor		Manuell terapeut			
Sykmeldingen <ul style="list-style-type: none"> • Første sykmeldingsdag • Periode(r) • Grad • Endring underveis • Dato utstedt 						
Diagnose <ul style="list-style-type: none"> • Sykdomsdiagnose eller symptomdiagnose • Er diagnosen oppdatert 						
Friskmeldingsplan <ul style="list-style-type: none"> • Planlagt opptrapping av arbeid 						
Sykemelders veiledning til arbeidsgiver/arbeidstaker <ul style="list-style-type: none"> • Beskrivelse av funksjonssvikt • Beskrivelse av ressurser/arbeidsevne • Forslag til aktiviserende tiltak • Prognose -varighet av sykefraværet 						
Sykemelders melding til NAV <ul style="list-style-type: none"> • Beskrivelse av medisinske 						

<p>hindringer for arbeidsaktivitet</p> <ul style="list-style-type: none"> • Beskrivelse av funksjonstap pga. sykdommen • Opplysninger om at aktivitet vil forverre den medisinske tilstanden • Beskrivelse av hva som skal til for at aktivitet kan prøves • Videre plan for behandling/utredning 	
<p>Foreligger oppfølgingsplan fra arbeidsgiver?</p> <ul style="list-style-type: none"> • Hva er besluttet i følge planen? • IA-bedrift? • Aktuelt å koble på IA-rådgiver? 	
<p>Sykemeldt uten arbeidsgiver (NAV har arbeidsgiveransvaret)</p> <ul style="list-style-type: none"> • Innkalt til samtale? • Oppfølgingsvedtak § 14a? • Er det utarbeidet aktivitetsplan? • IA-plass? • Aktive tiltak 	
<p>Konklusjon – hva skjer videre i saken?</p> <ul style="list-style-type: none"> • Resultat etter drøftingsmøte (midlertidig stans/unntak?) • Behov for oppfølging fra NAV? • Når er neste oppfølgingspunkt? 	<p>Husk å notere momenter fra drøftingen som skal med i notatet, f.eks. utdyping av det medisinske, tilleggsopplysninger som er hensyntatt, ROL sitt råd.</p>

HUSK:

- NOTATFØR KONKLUSJONEN I ARENA
- SEND OPPGAVE TIL FORVALTNING – SE GRENSESNIET [SYKEPENGER - NAV-KONTOR](#)
- LAG OPPGAVE FOR Å SIKRE VIDERE OPPFØLGING (OPPGAVEN «REGISTRER OPPFØLG. INFO – SYKEFRAVÆR» LAGER INGEN SPERRER FOR DET FASTE SYFO-LØPET I ARENA)