

Følgeforskning og sluttevaluering av samhandlingsmodell for IA-tjenester til arbeidsgivere

Underveisrapport

Kunnskap for et bedre samfunn

I Oxford Research utvikler vi kunnskap for et bedre samfunn ved å kombinere kompetansen vår innen forskning, strategi og kommunikasjon.

Vi gjennomfører undersøkelser, analyser og evalueringer på tvers av fagområder og på en rekke tematiske felt, inkludert nærings- og regionalutvikling, velferdsområdet, arbeidsmarkeds- og utdanningsområdet samt innen forsknings- og innovasjonssystemer.

Vi legger til rette for implementerings- og endringsprosesser basert på utfallet av utredningene og analysene våre.

Oxford Research AS ble etablert i Norge i 2004, og inngår i en rekke Oxford Research-selskaper. Selskapene har felles visjon og samarbeider der det gir merverdi for våre oppdragsgivere.

Vi er miljøfyrtårnsertifisert

Miljøfyrtårn er et anerkjent og effektivt verktøy for sertifisering og miljøledelse, og Norges mest brukte sertifikat for virksomheter som vil dokumentere sin miljøinnsats og vise samfunnsansvar. Som Miljøfyrtårn bidrar vi også til å oppnå flere av FNs bærekraftsmål.

Oxford Research AS

Østre Strandgate 12
4610 Kristiansand
Norge
(+47) 40 00 57 93
post@oxford.no www.oxford.no

Oppdragsgiver

Arbeids- og velferdsdirektoratet

Prosjektperiode

Mai 2023 – november 2024

Prosjektteam

Sjefsanalytiker (ph.d.) Frode Bjørge
Senioranalytiker Morten Grønås-Werring
Senioranalytiker Silje Hjelmeland
Senioranalytiker André Olsen
Analytiker Marte Birkedal Austenå

Kvalitetssikrer:

Administrerende direktør Rune Stiberg-Jamt



The Venn-diagram is a stylistic representation of Oxford Research's efforts to combine competences in research, strategy and communication, in providing knowledge for a better society.

Forord

Denne underveisrapporten er en løypemelding for pilotprosjektet «Samhandlingsmodell om IA-oppdraget». Underveisrapporten følger i kjølvannet av et underveisnotat, sendt Arbeids- og velferdsdirektoratet ved årsskiftet 2023/2024. På grunn av flere andre gjennomførte og avtalte leveranser, er underveisrapporten noe nedjustert i omfang. Den skal likevel fungere som et kunnskapsgrunnlag for fortsatt utprøving og eventuelle justeringer.

Kristiansand, 26. april 2024

Frode Bjørgo
Sjefsanalytiker (ph.d.)
Oxford Research AS

Innholdsfortegnelse

1. Innledning	1
1.1 IA-avtalen og NAVs strategi	1
1.2 Piloten og tilgrensende satsinger	3
2. Metode	7
2.1 Nullpunktsanalyse	7
2.2 Møteobservasjoner og erfaringssamlinger	8
2.3 Kvalitative intervjuer	8
2.4 Workshop og endringsteoriverksteder	9
3. Teoretisk og analytisk rammeverk	10
3.1 Samarbeid og implementering	10
3.2 Endringsteori	12
4. Pilotens første fase	18
4.1 Funn fra nullpunktsanalyse	18
4.2 Arbeidsgiverteamenes etableringsfase	22
4.3 Prosjektledelsens vurdering av oppstart	26
5. Operativ fase.....	28
5.1 Innlandet.....	28
5.2 Vestland	30
5.3 Trøndelag	32
5.4 Nordland.....	33
6. Overordnet vurdering	36
6.1 Hva må tas vare på og forsterkes?	37
6.2 Hva er krevende og trenger oppmerksomhet?	38
6.3 Hva er viktig framover?	39
Litteraturliste	41

1. Innledning

Denne underveisrapporten oppsummerer foreløpige resultater og læringspunkter fra arbeidet med pilotprosjektet samhandlingsmodell for IA-oppdraget. Underveisrapporten er bygd opp på følgende måte: Kapittel 1 gir bakgrunnsinformasjon for pilotprosjektet. Kapittel 2 og 3 redegjør for metode og teoretisk rammeverk for følgeforskningen. Kapittel 4 beskriver arbeidsgiverteamenes etableringsfase fram til utgangen av 2023. Kapitlet er først og fremst beregnet på lesere som trenger mer historisk kontekst for å forstå refleksjonene som gis i kapittel 5. Kapittel 5 oppsummerer erfaringer fra pilotens mer operative fase. I kapittel 6 presenterer vi overordnede vurderinger og gir noen anbefalinger for videre arbeid i pilotprosjektet.

1.1 IA-avtalen og NAVs strategi

1.1.1 IA-avtalen 2019-2024

Gjennom intensjonsavtalen om et inkluderende arbeidsliv (IA-avtalen), arbeider regjeringen og partene i arbeidslivet for å forebygge sykefravær og hindre frafall fra arbeidslivet. Den første IA-avtalen ble inngått mellom regjeringen og partene i 2001, og har siden vært fornyet fire ganger. Avtalen bygger på Sandman-utvalgets utredning (NOU 2000: 27) om en helhetlig tiltakspakke som skulle motvirke utstøting fra arbeidslivet. Partene i avtalen delte en bekymring om at utviklingen i blant annet langtidssykefraværet kunne true velferdsstatens finansielle bærekraft. Mot slutten av 2018 ble avtalen fornyet for perioden 2019-2024¹ med betydelige endringer sammenlignet med tidligere avtaleperioder. En viktig endring er at avtalen gjelder for hele det norske arbeidslivet, og ikke bare arbeidsplasser som på eget initiativ velger å være IA-bedrift. Videre retter avtalen et tydelig fokus mot bransje- og sektornivået og inneholder flere nye virkemidler. Samtidig er tidligere virkemidler i stor grad redefinert. Målsettingene for IA-avtalen er at 1) sykefraværet skal reduseres med 10 prosent sammenlignet med årsgjennomsnittet for 2018, og 2) frafallet fra arbeidslivet skal reduseres.

I felles oppdragsbrev fra Arbeids- og inkluderingsdepartementet til Arbeids- og velferdsdirektoratet, Arbeidstilsynet (Atil), Statens arbeidsmiljøinstitutt (STAMI) og Havindustritilsynet (Havtil) (2019) ble det tydeliggjort at myndighetenes innsats under IA-avtalen er koordinert og på tvers av nevnte etater. De fire etatene skal samarbeide om

¹ Regjeringen og partene i arbeidslivet ble enige om å forlenge IA-avtalen som ble inngått for perioden 2019-2022 med to år. Det skyldes at det har tatt tid å få nye virkemidler på plass, koronapandemien har forstyrt både utvikling og drift av dem samt at pågående evalueringer ikke var ferdigstilt. [Gjeldende IA-avtale forlenges med to år og innsatsen forsterkes - regjeringen.no](https://www.regjeringen.no/no/nyheter/2022/09/gjeldende-ia-avtale-forlenges-med-to-ar-og-innsatsen-forsterkes-regjeringen-no)

å løse oppdraget, og i tillegg vil den enkelte etat ha særlig ansvar og oppfølging innenfor sitt ansvarsområde. I denne rapporten begrenser vi oss til å omtale NAVs IA-oppdrag.

IA-oppdraget gjelder for hele NAV. Det innebærer at NAVs innsats må være koordinert og prioritert. I felles oppdragsbrev fremgår det at IA-oppdraget til NAV er sammensatt og omfatter flere deler av NAV, også utenfor Arbeidslivssentrene. Departementet la til grunn en forventning om at Arbeids- og velferdsdirektoratet og -etaten fortsetter arbeidet med å videreutvikle helhetlige og koordinerte tjenester til arbeidsgivere og virksomheter. Det innebærer at de skal fortsette arbeidet med å styrke det interne samarbeidet mellom Arbeidslivssentrene og andre enheter i etaten. Gjennom IA-avtalen 2019-2024 har NAV fått større handlingsrom til selv å vurdere og fastsette form på og innhold i samarbeidet mellom virksomheter og NAV-enhetene.

1.1.2 NAVs strategi - NAV 2030

NAVs strategi har tre hovedambisjoner. Disse beskriver den ønskede situasjonen for brukerne, arbeidsgiverne og samfunnet i 2030. I tillegg er det en fjerde, intern ambisjon om NAVs interne samhandling. Ambisjonene omtales kort i avsnittene nedenfor, der særlig ambisjon en og fire understøtter samhandlingsmodellens arbeid, mål og hensikt. Her framheves arbeidsgiverne som NAVs viktigste medspiller for å få og beholde personer i arbeid, og at NAV sammen må løse samfunnsoppdraget for å kunne levere bedre tjenester til brukere og samarbeidspartnere.

Ambisjon 1: NAV mobiliserer arbeidskraft i et arbeidsliv i omstilling

Arbeidsmarkedet og arbeidslivet er i rask omstilling, og arbeidsmarkedet vil preges av teknologiske endringer, det grønne skiftet og en eldre befolkning. Det innebærer at NAV må bidra til å lette nødvendige omstillinger i arbeidslivet gjennom økt yrkesmessig og geografisk mobilitet og styring av folks kompetanse. Arbeidsledigheten forventes å forbli lav, noe som gir gode vilkår for inkludering av personer utenfor arbeidslivet (NAV, 2023a, s. 8) NAVs virksomhetsstrategi 2030 fremhever betydningen av arbeidsgiverne som NAVs viktigste medspillere for å få folk i jobb, og arbeidsplassen som den viktigste arenaen for oppfølging (NAV, 2023b).

Ambisjon 2: Alle får pengene de har krav på – enkelt og forutsigbart

Videre skal NAV sørge for at relevante endringer i livssituasjoner blir fanget opp, slik at brukerne får pengene de har krav på automatisk. Strategien understreker betydningen av at alle brukere får informasjon og veiledning om rettigheter og plikter på en forståelig måte. Saksbehandlingen skal være pålitelig, og brukerne skal ha innsikt i egen sak. NAV sikrer balansen mellom tillit til brukerne og behovet for forsvarlig kontroll gjennom en risikobasert tilnærming til innhenting av opplysninger (NAV, 2023b).

Ambisjon 3: Sammen finner vi løsninger med dem som trenger det mest

Personer som har behov for flere og sammensatte tjenester skal få tett oppfølging fra NAV. I denne ambisjonen ligger det en forventning om at NAV må tenke annerledes og jobbe sammen med brukerne om å finne gode løsninger. Dette gjelder ikke bare om enkeltsaker, men vel så mye om hvordan NAV utvikler tjenestene. For å kunne møte brukernes forventninger om helhetlige og sammenhengende tjenester, bør NAV også vektlegge kompetanse om sammenhengen mellom interne kjerneområder som veiledning, inkludering, arbeidsmarked og forvaltning (NAV, 2023a, s. 10).

Ambisjon 4: Sammen løser vi samfunnsoppdraget

For å lykkes med ambisjonene for brukerne og samfunnet, vektlegger strategien at NAV som organisasjon sammen må skape resultater. Herunder ligger tanken om «ett NAV» som jobber sammen på tvers og utnytter potensialet i partnerskapet. Videre fremhever strategien at NAV må sørge for å utvikle og levere tjenester som virker. Brukernes medvirkning i tjenesteutviklingen er viktig. I tillegg skal brukerne møte helhetlige tjenester på tvers av NAV, helsesektoren og kommunesektoren (NAV, 2023b).

1.2 Piloten og tilgrensende satsinger

NAV har igangsatt et pilotprosjekt for å teste ut en samhandlingsmodell, som sammen med dette forskningsoppdraget, skal gi et kunnskapsgrunnlag for etableringen av en nasjonal samhandlingsmodell. Modellen skal understøtte og bidra til systematisk, tverrfaglig samarbeid om IA-oppdraget for å kunne levere helhetlige tjenester til arbeidsgivere. NAV-enhetene som samarbeider i prosjektet er NAV arbeidslivssenter (NALS), NAV-kontor og NAV Hjelpemiddel og tilrettelegging (HoT).

For å bidra til et systematisk tverrfaglig samarbeid om IA-oppdraget i NAV-fylkene, har direktoratet gitt føringer i ny Servicerutine og Veileder for inkluderende arbeidsliv. Dette har imidlertid ikke vært tilstrekkelig for å oppnå mer samarbeid mellom NAV-kontor og NALS, og det er fremdeles behov for å utvikle samarbeidet i NAV-fylkene. Ledelsen i NAV ønsker også et tettere samarbeid, kjennskap til og økt bruk av tjenestene til HoT. Behovet for å forsterke samarbeidet om NAVs IA-oppdrag ble ytterligere aktualisert gjennom ny virksomhetsstrategi «NAV 2030» og rapport fra Oxford Research. I kartlegging og evaluering av NAV sin oppfølging av IA-avtalen 2019-2022 peker Oxford Research (2022) på muligheter for forbedring knyttet til organiseringen og samhandlingen om IA-oppdraget. Funnene samsvarer med NAVs interne spørreundersøkelse om IA-oppdraget som ble gjennomført i forbindelse med pilotprosjektet.

På bakgrunn av behovet for systematisk samarbeid om NAVs IA-oppdrag og innsiktsarbeidet som ligger til grunn, ble det utarbeidet et mandat til en tverrfaglig

sammensatt arbeidsgruppe som skulle utarbeide forslag til samhandlingsmodell(er) om IA-oppgavet. Arbeidsgruppen besto av representanter fra NALS, NAV Kontaktsenter (NKS), HoT, NAV-kontor og IA- og sykefraværskontoret i direktoratet. Det ble også opprettet en styringsgruppe som fulgte opp arbeidet i arbeidsgruppen. Styringsgruppen har bestått av representanter fra NAV Fylke, Styringsenheten for Hjelpemidler og tilrettelegging, Markedskontoret, Kontoret for tilrettelegging og deltakelse, og IA- og sykefraværskontoret. Arbeids- og tjenestedirektør gav sitt samtykke til utprøvingen av modellen med piloter i utvalgte NAV-fylker i samarbeid med HoT.

Gjennom en interessemelding sendt til alle NAV-fylker og HoT ble fylkene Innlandet, Vestland, Trøndelag og Nordland valgt ut, sammen med HoT, til å pilotere modellen. Samhandlingsmodellen retter seg hovedsakelig mot IA-tjenestene til arbeidsgiver. Videre tar modellen utgangspunkt i teamsamarbeid på flere nivå – fylkesteam og regionale arbeidsgiverteam. Arbeidsgiverne kan få mye hjelp i sykefravær- og arbeidsmiljø-arbeidet fra ulike enheter i NAV. En viktig forutsetning for at enhetene skal kunne tilby enhetlige og koordinerte tjenester, er at NAV internt kjenner til tjenester fra øvrige NAV-enheter. Samhandlingsmodellen skal understøtte etablering av systematisk samarbeid om IA-oppgavet i «samspillsoner» på tvers av, og i mellomrommene, mellom fagområder.

Piloten har følgende prosess- og effektmål:

Formålet med utprøvingen av modellen i piloter er at prosessen skal bidra til læring, forbedring og økt kunnskap om:

- hvorvidt modellen er en effektiv metode for å få til systematisk tverrfaglig samarbeid om IA-oppgavet
- hvorvidt modellen bidrar til økt kjennskap og bruk av hjelpemiddelsentralen sine tjenester
- hvorvidt modellen fører til et felles eierskap om IA-oppgavet i NAV
- hvorvidt modellen gir mer helhetlig og koordinerte tjenester til arbeidsgiver
- hvorvidt modellen er kompatibel med tverrfaglig ressursteam for markedsarbeid

Ønskede effekter av en nasjonal samhandlingsmodell om IA-oppgavet er:

- Systematisk samhandling mellom NAV Arbeidslivssenter, NAV-kontor og NAV Hjelpemiddelsentral om IA-tjenestene
- Økt kjennskap og bruk av hjelpemiddelsentralen sine tjenester og verktøy
- Felles eierskap til IA-oppgavet i NAV
- Ved å jobbe etter samhandlingsmodellen opplever arbeidsgiver å få mer helhetlig og koordinerte tjenester. Dette er derimot et sekundært effektmål, da metoden retter seg mot den interne samhandlingen i NAV for så igjen å gi effekt i leveransen av tjenestene til arbeidsgiver

Pilotering av samhandlingsmodellen må ses i sammenheng med Rammeverk for tjenester til arbeidsgivere og de tverrfaglige ressursteamene som er opprettet i fylkene.

Rammeverk for tjenester til arbeidsgiver omhandler alle tjenester til arbeidsgivere, og er ledet av Markedskontoret i Arbeids- og velferdsdirektoratet. Det må imidlertid påpekes at samhandlingsmodellen hovedsakelig retter seg mot IA-tjenester til arbeidsgivere. IA-tjenester omtales i liten grad i rammeverket. En målsetting med prosjektet er å undersøke hvordan samhandlingsmodellen og rammeverk for tjenester til arbeidsgiver kan understøtte og utfylle hverandre, og hvordan arbeidsgiverteam og tverrfaglig ressursteam kan virke sammen på best mulig måte – både innad i NAV og ut mot arbeidsgiver.

Rammeverk for tjenester til arbeidsgivere skal gi retning for hvordan markedsarbeidet skal støtte opp om overordnede mål og prioriteringer. Rammeverket skal sikre at tjenestene rettet mot arbeidsgivere er helhetlige, koordinerte og brukerrettede. I tillegg skal det være tilstrekkelig langsiktig og fleksibelt til å kunne tilpasses endringer i arbeidsmarkedet og de til enhver tid gjeldende prioriteringer. Rammeverket «bygger på en segmentering av hvilke tjenester arbeidsgiverne kan få. Prioriteringen skal baseres på en analyse av både arbeidsgivers behov og NAVs brukerportefølje. Samarbeidet vurderes ut fra nytteverdien for den enkelte virksomhet og NAVs prioriterte målgrupper, samt ut fra forventet effekt på NAVs samfunnsoppdrag» (NAV, 2024). De tre tjenestenivåene omtales kort nedenfor (ibid. s. 3).

Selvbetjente tjenester

Nivå 1 omfatter virksomheter som benytter seg av selvbetjente tjenester, som alle arbeidsgivere skal få tilgang til. Det er et mål at flest mulig virksomheter selv skal kunne klare å finne relevant informasjon, råd og veiledning som dekker deres behov for arbeidsgivertjenester. NAV-ansatte som jobber med tjenester til arbeidsgiver må gjøre seg kjent med disse verktøyene og tjenestene og bruke dem i veiledning og oppfølging av arbeidsgivere. Tjenester utover dette skal gis der hvor det er nødvendig for å oppfylle NAVs målsettinger og samfunnsoppdrag.

Samarbeidspartner

Nivå 2 omfatter det meste av samarbeid NAV har med virksomheter der NAV tilbyr personlig service, og der selvbetjente løsninger ikke er nok. Et samarbeid inngås ut fra det definerte behovet hos virksomheten, f.eks. rekruttering, nedbemanning og forebyggende sykefraværs- og arbeidsmiljøarbeid. NAV skal tilby rekrutteringsbistand til alle arbeidsgivere som har behov og ønsker å rekruttere fra Norge og/eller i EU, EØS-området og Sveits. NAV skal prioritere virksomheter som ønsker å inkludere eller tilrettelegge i sin virksomhet, og skal koordinere tjenestene internt på tvers av både fag og nivå for å imøtekomme virksomhetenes behov.

Strategisk partner/samarbeid

Nivå 3 beskriver langsiktig samarbeid med større virksomheter og hjørnesteinsbedrifter som har behov for å rekruttere over tid og som stiller seg positive til å inkludere eller tilrettelegge i sin virksomhet. Virksomheten må ha et ansvarlig arbeidsmiljø og et

etablert partssamarbeid (samarbeid mellom ledelse, verneombud og tillitsvalgt(e)/ansattrepresentanter). Til strategiske partnere skal NAV kunne levere alle tjenester innen skaffe arbeid, beholde arbeid og permittering/nedbemanning etter virksomhetens til enhver tids gjeldende behov. Utvelgelse av strategisk partner skal gjøres i et tverrfaglig samarbeid mellom aktuelle NAV-enheter.

2. Metode

Underveisrapporten gir en foreløpig presentasjon av funn og vurderinger av pilotene samt innspill til den videre utprøvingen. Rapporten bygger på et foreløpig datagrunnlag som består av nullpunktsanalyse, møteobservasjoner og erfaringssamlinger, intervjuer, to workshoper samt endringsteoriverksted med hver pilot.

Det foreløpige empiriske grunnlaget preges av at det har tatt tid for pilotene å bli operative. Det betyr i praksis at teamene kommer i gang med aktiviteter som har et eksternt fokus og starter med å teste ut hvordan de best kan samhandle internt med tanke på leveranser til arbeidsgivere. Herunder er det forskjeller mellom teamene – både innad i fylker og på tvers av fylker. Utprøvingene i de fire fylkene er pågående, og kan dermed justeres eller utvikle seg i en annen retning enn det som har vist seg til nå. Vi understreker derfor at våre funn og vurderinger må forstås i konteksten av at pilotene er i en forholdsvis tidlig driftsfase.

De ulike teamene består av relativt få aktører. Vi har derfor forsøkt å unngå en for individorientert fremstilling i våre beskrivelser, men fremhever aktørenes perspektiver og detaljer som er sentrale for vår besvarelse av oppdraget.

2.1 Nullpunktsanalyse

Datagrunnlaget til nullpunktsanalysen består av kvalitative intervjuer med et utvalg representanter fra arbeidsgiverteam og fylkesteam i de fire fylkene. I tillegg ble det sendt ut et Forms-skjema til arbeidsgiverteamene. Resultater fra nullpunktsanalysen presenteres i kapittel 4.1.

2.1.1 Kvalitative intervjuer

De kvalitative intervjuene ble gjennomført i september 2023. I hver av de fire pilotene har vi intervjuet én representant fra fylkesteamene og to representanter fra arbeidsgiverteam. Dette utgjør til sammen 12 intervjuer med personer som deltar i de ulike teamene. I rekrutteringen av informanter, har vi sørget for at alle deltakende NAV-enheter er representert. I intervjuene har vi blant annet stilt spørsmål om teammedlemmenes oppfattelse av formålet med prosjektet, viktige grep ved utprøvingen, hvilke insentiver NAV-enhetene har til å samhandle i prosjektet samt beskrivelse av rolle- og ansvarsfordelingen i teamet.

Som en del av nullpunktsanalysen ble det også gjennomført intervjuer med én utvalgt arbeidsgiver per fylke. Intervjuene ble avholdt i perioden november 2023 – januar 2024. Det ble ikke gjennomført intervju med arbeidsgiver i Vestland på grunn av krevende rekruttering.

2.1.2 Forms-skjema

Nullpunktsanalysen bygger videre på datamateriale fra et Forms-skjema som ble sendt til arbeidsgiverteamene, samt en kontrollgruppe av NAV-ansatte som ikke deltar i pilotene. Denne delen av undersøkelsen ble gjennomført i september – oktober 2023. Forms-skjemaet ble utarbeidet i samarbeid med Arbeids- og velferdsdirektoratet. Direktoratet stod for utsendelsen av skjemaet. Oxford Research mottok dataene i anonymisert form og har hatt ansvar for analyse og presentasjon av resultatene. Formålet med undersøkelsen var å samle inn data om status for samarbeid om IA-tjenester til arbeidsgivere. I skjemaet ble deltakerne i piloten og kontrollgruppen blant annet bedt om å ta stilling til påstander om status for IA-tjenester til arbeidsgivere, kvaliteten på eksterne leveranser til arbeidsgivere, teamsamarbeidet og arbeidsgiverteamenes oppgaver. Svarprosenten på forms-skjemaene var dessverre lavere enn forventet. Totalt svarte 40 fra arbeidsgiverteamene og 19 fra kontrollgruppa. Mulighetene for statistiske analyser er derfor begrenset.

2.2 Møteobservasjoner og erfaringsamlinger

I løpet av høsten 2023 ble det gjennomført minst én møteobservasjon per team i piloten. Det innebærer at vi har observert møter i styringsgrupper, ledergrupper, fylkesteam og arbeidsgiverteam i alle de fire pilotfylkene. Videre er det gjennomført observasjoner av prosjektledermøter hvor prosjektlederne fra hvert fylke og prosjektledelsen i direktoratet har deltatt. Disse møtene foregår annenhver uke i prosjektperioden. Møteobservasjonene ble gjennomført over Teams. Oxford Research har bidratt med innspill og analyser fra følgforskningen i relevante møter.

Så langt har vi deltatt på tre erfaringsamlinger. Samlingene er gjennomført i regi av Arbeids- og velferdsdirektoratet, der pilotfylkene deltar. Den første samlingen var en kick-off for samhandlingsmodellen i juni 2023. På dette tidspunktet var flere av teamene nylig etablert. Den andre samlingen ble gjennomført i oktober 2023. Oxford Research presenterte her funn fra nullpunktsanalysen. Den tredje samlingen ble gjennomført i april 2024. Der delte direktoratet status, Oxford Research presenterte funn fra følgforskningen og fylkene bidro med erfaringsdeling og gruppediskusjon.

2.3 Kvalitative intervjuer

I juni 2023 ble det gjennomført eksplorative samtaler med prosjektlederne i hver av de fire pilotfylkene og med prosjektledelsen i direktoratet. Formålet med samtalene var å bli kjent med prosjektlederne og få innblikk i arbeidet så langt i prosessen, planlagte aktiviteter og milepæler samt forventninger til videre arbeid.

Videre har vi gjennomført intervjuer med prosjektlederne i de fire fylkene i forbindelse med underveisrapporten i midten av april 2024. Intervjuguiden er hovedsakelig basert på endringsteoriskjemaene (se kap. 3.2) og status for arbeidet med piloten i deres fylke.

I tillegg har to arbeidsgiverteam delt sine erfaringer i kvalitative intervjuer i mars og april 2024. Øvrige arbeidsgiverteam har blant annet deltatt med erfaringer i gjennomføringen av endringsteoriverksteder.

2.4 Workshop og endringsteoriverksteder

To av tre workshoper i prosjektet er gjennomført. Den første ble avholdt i september 2023. Temaet på workshopen var innføring i endringsteori. Den andre workshopen ble gjennomført i mars 2024. Denne workshopen var delt i to deler, hvor den første handlet om flerfaglighet og tverrfaglighet. I den andre delen drøftet deltakerne utforming av felles kartleggingsskjema. I del 1 var deltakerne delt inn fylkesvis under diskusjonen i gruppene, mens de i del 2 ble tilfeldig inndelt i fire grupper.

De fire fylkene har gjennomført ett endringsteoriverksted så langt i prosjektperioden. Endringsteoriverkstedene ble holdt i oktober 2023. I den forbindelse ble det utarbeidet skjemaer for endringsteori med utgangspunkt i fasene i IA-veilederen. Tanken bak disse skjemaene var at arbeidsgiverteamene skulle fortsette å fylle ut skjemaene underveis i prosjektperioden. I arbeidet med denne underveisrapporten har vi bedt fylkene om å få tilsendt skjemaene. Hvorvidt skjemaene er fylt ut, og hvor mye som er fylt ut, varierer betydelig mellom arbeidsgiverteamene. Innholdet og detaljgraden varierer også fra arbeidsgiverteam til arbeidsgiverteam. I juni 2024 vil det gjennomføres nye endringsteoriverksteder med hver enkelt pilot.

3. Teoretisk og analytisk rammeverk

3.1 Samarbeid og implementering

Som tidligere vist, slår NAVs virksomhetsstrategi 2030 fast at NAV må løse oppgavene sammen. Parolen *Sammen løser vi samfunnsoppdraget* peker både på behovet for tettere samarbeid på tvers av ulike tjenester innad i NAV, og behovet for samarbeid med aktører med tilgrensende oppgaver og ansvarsområder.

Vi er ett NAV som jobber sammen på tvers, og utnytter potensialet i partnerskapet. Vi har en samarbeids- og delingskultur. Vi organiserer oss for å finne løsninger sammen med brukerne

NAVs virksomhetsstrategi 2030, s. 12

Mens det har vært klare føringer om mer samarbeid om IA-oppdraget, blant annet i senere års oppdragsbrev fra Arbeids- og inkluderingsdepartementet og i mål- og disponeringsbrev til NAV fylke/region, har det vært større usikkerhet om hvordan man skal samarbeide om IA-oppdraget. Tverrfaglig samarbeid har blitt ansett for å være tilfeldig, lite systematisk og person- og relasjonsbasert. Det har derfor vært behov for en mer systematisk tilnærming. Piloten om samhandlingsmodell om IA-oppdraget tester ut en mer systematisk tilnærming til samhandling.

Flere har pekt på en rådende diskurs der samarbeid ukritisk framstilles som løsningen på utfordringer i offentlig sektor (Breimo et al., 2022). En slik diskurs er ikke ny, og er heller ikke begrenset til en norsk kontekst. Pressman & Wildavskys (1984, s. 133) klassiker om implementering tematiserte det hyppige kravet om mer samarbeid: «No suggestion for reform is more common than ‘what we need is more coordination’».

Troen på samarbeid speiles i floraen av begreper som samarbeid, samordning, koordinering og samhandling. Disse begrepene brukes ofte om hverandre, men har noe ulik betydning. Mens *samarbeid* og *samhandling* refererer til noe relasjonelt og pågående, henviser *samordning* i større grad til et sluttprodukt, hvor noe har blitt ført sammen til en større enhet. *Koordinering* vektlegger i større grad saksforhold og oppgaver, enn aktørene som deltar (Anvik et al., 2019).

I en nylig publisert artikkel, viser Bentzen, Siverbo og Winsvold (2024) til hvordan såkalte «magiske konsepter» (Pollitt og Hupe, 2011) kan tilpasses nær sagt hvilken som helst situasjon og hvilket som helst problem. Nettopp fleksibiliteten gjør begrepene populære. Samtidig kommer begrep ofte med en implisitt problembeskrivelse og tilhørende løsninger. Begrepsbruk kan derfor ha betydelig innvirkning på en

organisasjons videre retning og utvikling. Samtidig viser Bentzen et al (2024, s. 1), med utgangspunkt i begrepet tillit, at magiske konsepter også kan fungere som katalysatorer for nødvendig endringsarbeid. Begrepene kan virke ved å “(...) confirm and confront old organizational practices, as well as to calibrate and catalyze new ones”. I en følgeevaluering som dette blir det derfor viktig å vurdere i hvilken grad begrepsbruk i seg selv produserer visse mulige forståelsesmodeller og løsninger.

I tråd med nyere forskning, vil vi argumentere for at en forståelse av samhandling må inkludere både *prosess*, *mål* og *merverdi*. Hvordan samhandlingsmodellen oppleves og erfares som prosess av de deltakende aktørene, hvordan samarbeid bidrar til å nå målene om mer helhetlige tjenester til arbeidsgivere og hvordan samarbeid gir en merverdi, altså bidrar til å oppnå noe aktørene ikke ville klart alene, er alle sentrale aspekter. Som Anvik et al. (2019) skriver, er det koblingen mellom prosess og mål som skiller samhandling fra samarbeid: «Samarbeid forutsetter ikke et spesifikt mål» (ibid s. 7).

Samtidig må en evaluering som dette ha blick for det Huxham og Vangen (2005) kaller *collaborative inertia*. For samhandling er ikke enkelt. Samhandlingsprosjekter kan føre til slitasje på grunn av store transaksjonskostnader. Møter, planer og prosjekter som ikke leder til bedre tjenester, tapper energi. Utprøvingen av samhandlingsmodellen tar hensyn til disse fallgruvene på to måter: For det første ligger syv prinsipper til grunn for modellen. Prinsippene omfatter både instrumentelle og kulturelle perspektiver på samhandling (Christensen et al., 2009). For det andre er det systematiske ved samhandlingen vektlagt, og det er nær sammenheng mellom de syv prinsippene og kjente forutsetninger for systematisk arbeid, slik som for eksempel digitale verktøy som støtter samhandling.

Systematisk samhandling innebærer planmessig, metodisk og målrettet samvirke. Slik systematikk må også ta hensyn til organisasjonens størrelse og grad av formalisering og sentralisering. Dette er en velkjent balansegang i moderne byråkratier, der spesialisering og formalisert arbeidsdeling lett støter mot behovet for samhandling (Strand, 2007). Etter vår mening må en vellykket implementering av samhandlingsmodellen føre til systematisk samhandling der ansatte ikke ser samhandlingsutfordringer kun ut fra perspektivet til egen opprinnelig rolle eller avdeling, men fra et felles eierskap til NAVs IA-oppdrag. Samtidig må følgforskningen være oppmerksom på hvordan for eksempel ulik organisasjonsstørrelse kan påvirke implementeringen. I tråd med et slikt perspektiv, vil man kunne forvente større grad av spesialisering og formalisering ved større kontor. Det kan for eksempel gjøre utprøvingen av samhandlingsmodellen mer krevende i store byer enn i mindre kommuner.

Implementeringsteori skiller mellom ulike faser (Proctor et al., 2011). I en tidlig fase er det avgjørende hvorvidt samhandlingsmodellen vurderes som akseptbar og relevant for deltakerne. Senere vil forhold som lojalitet til den nye arbeidsmetoden, gjennomtrengning

i form av hvorvidt dette blir en etablert måte å jobbe på i teamene, og bærekraft med tanke på institusjonaliseringen av samhandling, være sentrale evalueringskriterier. Dette er forhold som vil vurderes i den summative sluttevalueringen. På nåværende stadium vil de ansattes opplevelse av samhandlingsmodellens relevans være sentral.

Underveis i utprøvingen har flere NAV-ansatte tatt opp avveiningen mellom effektivitet og samhandling. Kollektive beslutningsprosesser er i seg selv ikke utpreget effektive (Agranoff og McGuire, 2003, s. 191). Flere tar derfor til orde for å være varsomme med å etablere for mange samarbeidsarenaer (se for eksempel Huxham og Vangen, 2005). I den forbindelse har vi lansert begrepsparet *flerfaglig – tverrfaglig* for å kunne diskutere denne balansegangen sammen med arbeidsgiverteamene. Begrepsparet ble blant annet brukt i den ene workshopen som ble arrangert i mars 2024. Det er ulike definisjoner av flerfaglig og tverrfaglig, men i denne rapporten støtter vi oss på definisjonen som ekspertutvalget for allmennlegetjenesten la til grunn (Ekspertutvalget 2023). Ifølge ekspertutvalget kjennetegnes flerfaglighet av at ulike faggrupper bidrar med egen fagkompetanse og kunnskap, men uten at det må være dialog mellom de ulike faglige perspektivene. Motsatt kjennetegnes tverrfaglig samarbeid av «en strukturert arbeidsform som forutsetter dialog og felles beslutningspunkter mellom personell fra ulike faggrupper» (Ekspertutvalget, 2023, s. 192). Tverrfaglig samarbeid er med andre ord i større grad preget av kollektive beslutningspunkter og dermed potensielt mer ressurskrevende. Motsatt kan flerfaglige tilnærminger innebære mindre, felles ressursinnsats og dermed være mer effektivt. Dette er imidlertid et empirisk spørsmål.

3.2 Endringsteori

Allerede i bestillingen av evalueringsoppdraget, ba Arbeids- og velferdsdirektoratet om at endringsteori skulle bli benyttet som rammeverk for evalueringen. Ønsket var at endringsteori skulle anvendes «for å synliggjøre våre antakelser om hva som fører til endring, på hvilken måte og med hvilket resultat» – noe vi oppfatter som en god oppsummering av hva som utgjør kjernen i tilnærmingen. Endringsteori er forankret i en omfattende evalueringsfaglig litteratur og mer generell samfunnsvitenskapelig litteratur om metode og vitenskapsteori (Stern et al., 2012), og er blant annet blitt definert som følger:

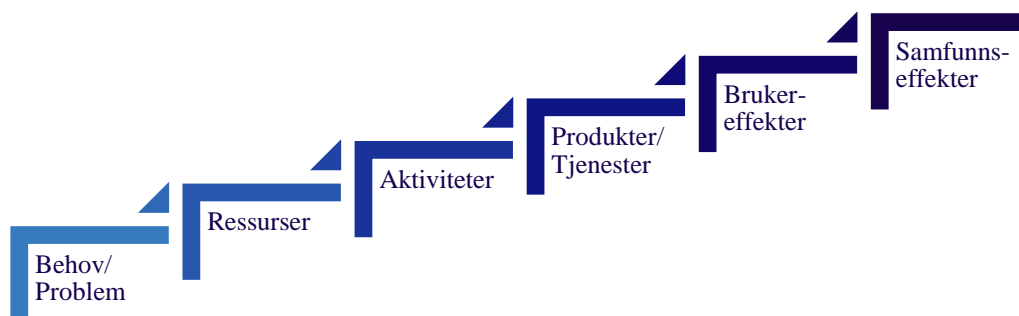
«Endringsteori setter ord på endringsprosessen for intervensjoner og beskriver stegene som kobler intervensjonens aktiviteter til resultater. De synliggjør betingelsene som kreves for å muliggjøre endring og vektlegger kontekstens rolle i å påvirke prosessen.» (Maini et al., 2018, som sitert i Mayne, 2023 [Vår oversettelse])

Endringsteori, også kjent som «programteori», kommer i mange varianter og andre nært beslektede begreper er «logikkmodeller», «målstrukturer» eller «logiske rammeverk». Formålet med endringsteori er at den skal hjelpe med å tenke klarere rundt logikken,

prinsippene og antagelsene bak hva tiltak gjør, hvorfor og hvordan de gjør det, samt de intenderte resultatene (Ghate, 2018). Endringsteori er derfor nyttig både for evaluator, tiltakseier og dem som gjennomfører tiltaket i praksis. Endringsteori kan komme i «tynne» og «tykke» versjoner, avhengig av i hvilken grad den inkorporerer tiltakets *kontekst og endringsmekanismer* (Stern et al., 2012, s. 25). I tilnærmingen til dette oppdraget, har vi vært opptatt av å belyse begge deler, for å komme nærmere et grunnlag for å si noe om *hva* som virker, for *hvem* og under *hvilke betingelser*. Vi henter dermed inspirasjon fra tilnærmingen til Pawson & Tilly (1997) kalt «Realistic Evaluation», samtidig som vi trekker på et bredere teori- og metodegrunnlag.

Endringsteorier beskriver veien fra mobilisering av ressurser til oppnåelsen av ønsket resultat. De inneholder vanligvis beskrivelser av «behov/problem», «ressurser» (finansielle, menneskelige, materielle og digitale innsatsfaktorer), aktiviteter (forarbeid i kulissene som produserer tjenesten), produkter/tjenester (leveranser som målgruppen får), brukereffekter (endringer i tilstand blant målgruppen) og samfunns effekter (tiltakets bidrag til overordnede mål). En vanlig måte å illustrere disse nivåene på er gjennom å framstille en såkalt virknings- eller resultatkjede:

Figur 1: Enkel virkningskjede

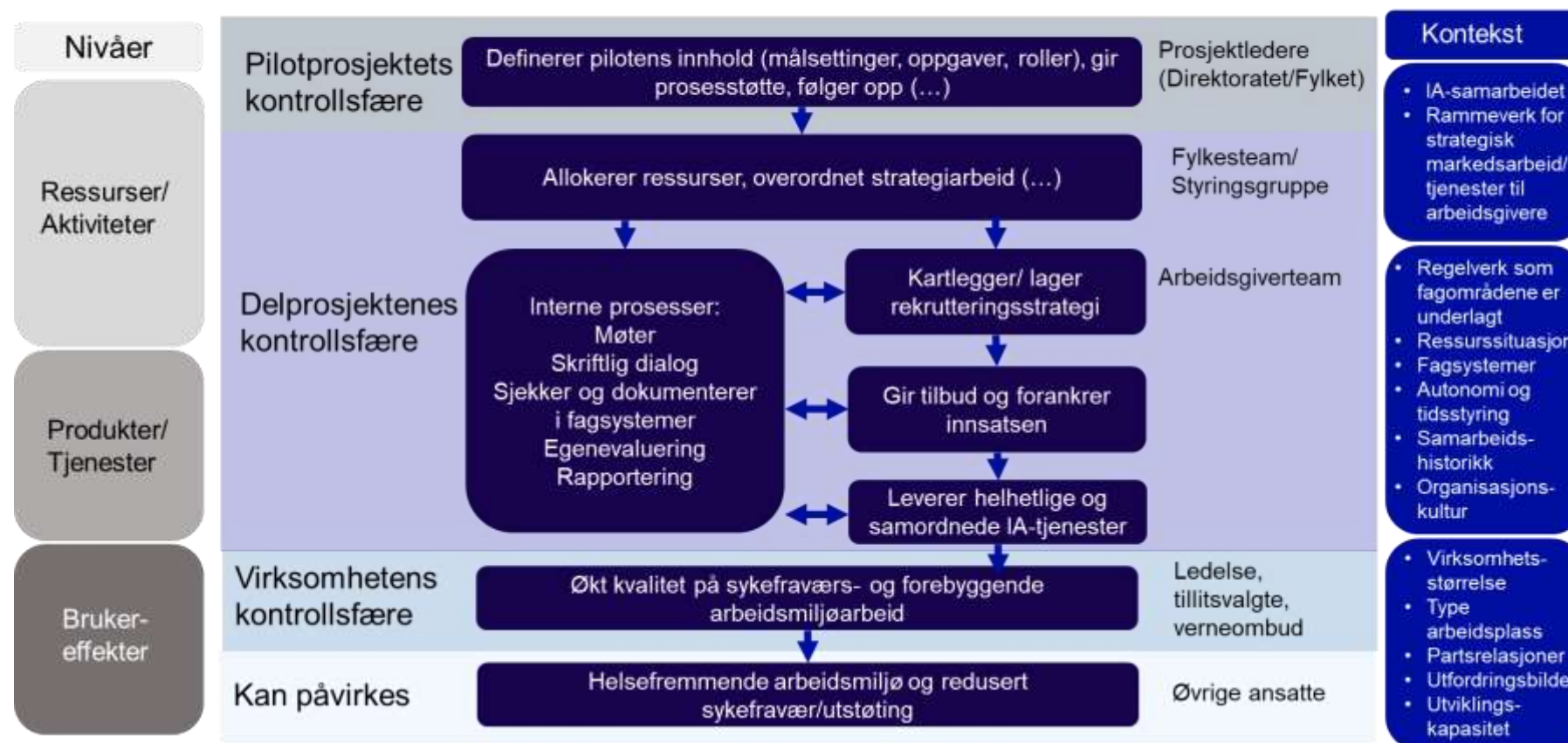


Også «endringsmekanismer», altså en tilfredsstillende forklaring på hvorfor vi ser en sammenheng mellom en årsaksfaktor (aktivitetene som er igangsatt) og en effekt (ønsket endring i målgruppens atferd eller tilstand), er viktige å beskrive. Mekanismebegrepet i samfunnsvitenskapen er en metafor for at man må under overflaten for å forstå hvordan noe fungerer (Lemire et al., 2020). I en maskin er mekanismen det som utløser en bestemt bevegelse. For eksempel består et mekanisk urverk av flere hundre små komponenter – tannhjul, plater, fjærer, akslinger og skruer. Ved å trekke opp en hovedfjær settes det i gang en prosess som til slutt beveger viseren. For sosiale systemer kan vi også snakke om mekanismer, men i overført betydning. Å beskrive mekanismene er altså å dykke under overflaten og søke å forstå hvorfor en årsak fører til en virkning. Forklaringen er tilfredsstillende om den gir praktisk anvendelig kunnskap: En beskrivelse av de mellomliggende stegene i årsakssammenhenger man kan gripe inn i og påvirke.

Et første steg i utviklingen av en endringsteori er å sette opp en virkningskjede, som illustrerer stegene i prosessen som skal frambringe effektene man ønsker seg. I Figur 2 på neste side har vi framstilt en overordnet virkningskjede for hele piloten. Vi forklarer figuren i de påfølgende sidene.

Figur 2: Virkningskjede for piloten

Virkningskjede for piloten



Lengst til venstre i figuren har vi definert virkningskjedens ulike nivåer, og retningen går nedover fra toppen. Her vises glidende overganger mellom ressurser/aktiviteter og produkter/tjenester. Det henger sammen med at noen ressurser og aktiviteter er knyttet til den overordnede ledelsen av piloten, mens andre er forbundet med den fylkesvise gjennomføringen. Feltene, som viser de ulike aktørenes kontrollsfærer, illustrerer dette.

Prosjektledelsen i direktoratet har ikke direkte kontroll over hva arbeidsgiverteamene foretar seg, men påvirker deres arbeid på ulike måter: Ved hjelp av problembeskrivelsene, som baserer seg på innsiktskartleggingen, målsettingene og den foreslåtte løsningen, har direktoratet definert rammene for piloten. Gjennom interessemeldingen og behandlingen av søknader, har direktoratet også sikret forpliktelser fra fylkesdirektører, ledere for NAV hjelpemidler og tilrettelegging (HoT) og ledere ved NAV-kontor. Underveis utøver de også ledelse, både gjennom løpende møtevirksomhet og dialog med de fylkesvise prosjektlederne, og direkte overfor arbeidsgiverteamene gjennom erfaringssamlinger. I tillegg innsamler de styringsinformasjon gjennom rapporteringsskjemaer og følgeevalueringen. Kolonnen lengst til høyre viser at prosjektledelsens arbeid foregår innenfor en større kontekst, der innholdet i den nåværende IA-avtalen og samarbeidet med arbeidslivets parter sentralt, gir noen overordnede føringer for piloten. I tillegg pågår det en tilgrensende satsing, «Rammeverk for tjenester til arbeidsgiver» beskrevet i kap. 1.2, som bidrar til å forme piloten – og som i sin tur blir påvirket av utprøvingen av samhandlingsmodellen, ved at IA-tjenestene i større grad synliggjøres i rammeverket.

Direktoratet har ikke bevilget ekstramidler til utprøvingen av samhandlingsmodellen i fylkene. På fylkesnivå er det derfor fylkesteamene og arbeidsgiverteamene som disponerer ressurser og gjennomfører aktiviteter (jf. nivåene i virkningskjeden). Fylkesteamene har ansvar for å allokere ressurser, gjennom å omfordele ordinære driftsoppgaver som frigir tid for deltakerne i arbeidsgiverteamene til å delta i pilotens aktiviteter og til å samordne pilotarbeidet med tilgrensende satsinger. De kan også gi prosesstøtte og fasilitere erfaringsutveksling mellom teamene innad i fylket. Arbeidsgiverteamenes møtes jevnlig og har dialog rundt prioritering og valg av virksomheter, kartlegging og forankring og selve leveransene av tjenester som svarer på virksomhetenes behov og evaluerer dette i etterkant. Alle disse aktivitetene muliggjør kontaktpunktene med arbeidsgivere og leveransene som arbeidsgivere og arbeidstakere mottar, blant annet i form av hjelp til å etablere partssamarbeidsstrukturer, prosessbistand, lederstøtte, sykefraværsoppfølging, tilrettelegging og rekrutteringsbistand.

De fylkesvise pilotene blir påvirket av både IA-samarbeidet i stort, men også av rammeverk for tjenester til arbeidsgiver: Noen steder har man besluttet at arbeidsgiverteamene skal levere tjenester til strategiske partnere. Andre kontekstuelle faktorer som gjør seg gjeldende på fylkesnivået er at fagområdene i NAV er underlagt forskjellige regelverk og har ulike ressursmessige rammer. Det gjenspeiles i fagsystemenes utforming, som gir ulike føringer for arbeidet. Blant annet har

medlemmene i arbeidsgiverteamene svært ulike grader av autonomi: Veiledere som driver med sykefraværsoppfølging (SYFO-veiledere) har en stramt tidsstyrt arbeidshverdag. Den stoppunktbaserte sykefraværsoppfølgingen, store brukerporteføljer og et lappeteppe av eldre og nyere fagsystemer, innebærer at SYFO-veiledere arbeider med lav grad av autonomi. De må fortløpende løse oppgaver som dukker opp i «arbeidsbenken» i Arena. Noen ganger må de inn i Gosys eller Infotrygd for å løse oppgaven, eller de må svare på brukerhenvendelser gjennom Modia. IA-rådgivere og markedscoordinatorer har, på sin side, mer mulighet til å disponere arbeidsdagen etter eget skjønn, og fagsystemene de bruker bærer preg av dette: Salesforce er NAVs plattform for dialog- og relasjonshåndtering med arbeidsgivere. Der registreres blant annet informasjon om tidspunkt og innholdet i kontakt med arbeidsgivere. Før man kontakter en arbeidsgiver, er det mulig å sjekke om virksomheten nylig har vært i dialog med NAV. Henvendelsen kan så tilpasses, slik at den hensyntar øvrig involvering med arbeidsgiveren. Salesforce understøtter altså en mer autonom arbeidsform. Salesforce er også framhevet som viktig for å sikre samordningen mellom de ulike fagområdene, men HoT har foreløpig ikke tilgang. Det hemmer samarbeidet. Samarbeidshistorikken og hva slags innstilling de ulike fagområdene har overfor hverandre er også sentral: I noen fylker har NALS og NAV-kontor mer erfaring med direkte samarbeid enn andre, og erfaringene kan i ulik grad ha et positivt eller negativt preg. Over tid har det også utviklet seg litt ulike verdier, normer og forventninger som kan utgjøre en barriere for felles forståelse og prioriteringer – og dette kan «sitte i veggene», slik at også nye medarbeidere sosialiseres inn i ulike organisasjonskulturer. Etter hvert som teamene blir bedre kjent med hverandre, utvikles også en bedre forståelse av hverandres ferdigheter, holdninger og kunnskap.

Det er et skarpere skille mellom produkter/tjenester og brukereffekter, ettersom disse endringene inntreffer utenfor NAV – altså blant ledelse, tillitsvalgte og verneombud i virksomhetene. Gjennom å motta samordnede og helhetlige IA-tjenester, settes de i stand til å i større grad jobbe forebyggende med arbeidsmiljøet og med å følge opp komplekse og krevende enkeltsaker – og se dette i sammenheng. Slik kan virksomheten også lykkes med å få redusert sykefravær som skyldes forhold på arbeidsplassen, gjennom å fjerne eller dempe de helseskadelige arbeidsmiljøfaktorene og styrke de helsefremmende. Hvordan arbeidet gjennomføres av NAV og virksomheten og hvilken suksess de vil ha, avhenger av trekk med virksomheten. Virksomhetenes størrelse, bransje, eksisterende partsrelasjoner, utfordringsbilde og utviklingskapasitet har stor betydning for hva NAV kan oppnå gjennom innsatsen.

Den overordnede virkningskjeden vil suppleres med mer detaljerte prosessdiagrammer og beskrivelser av de ulike pilotfylkenes varianter av samhandlingsmodellen i sluttrapporten. I neste kapittel kommer vi imidlertid til å presentere empirien i form av et narrativ, heller enn en strukturert framstilling basert på nivåene i endringsteorien. Det skyldes at utprøvingen foreløpig ikke har pågått lenge nok til at det har vært grunnlag for å utlede en fullstendig og empirisk validert endringsteori for hver modellvariant.

4. Pilotens første fase

I dette kapittelet beskrives pilotens første fase fra arbeidsgiverteamene ble opprettet og frem til og med utgangen av 2023. I denne fasen brukte de fleste teamene tid på å bli kjent med hverandre og piloten, og etablere en solid teamstruktur. Noen av teamene hadde også innledende samtaler med utvalgte arbeidsgivere.

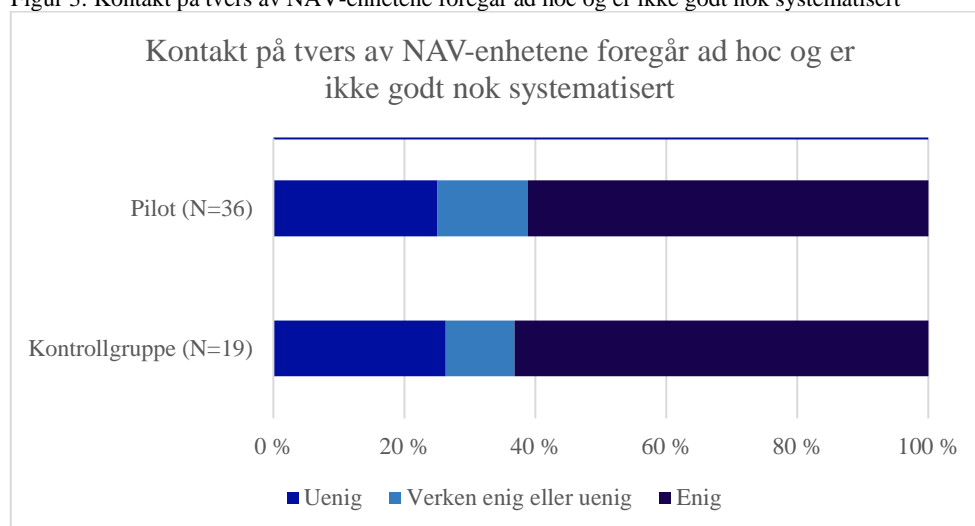
4.1 Funn fra nullpunktsanalyse

Nullpunktsanalysen består av en spørreundersøkelse (Forms-skjema) som ble sendt til arbeidsgiverteamene i piloten og en kontrollgruppe utenfor piloten, og intervjuer med representanter fra utvalgte arbeidsgiverteam, fylkesteam og arbeidsgivere. De fleste intervjuene ble gjennomført i perioden september til desember 2023.

4.1.1 Intern samhandling i NAV før piloten

Samhandling på tvers av NAV-enhetene om IA-tjenester til arbeidsgivere, ble i intervjuene beskrevet som lite utbredt før piloten. I spørreundersøkelsen svarte flertallet at de var enige i at kontakten på tvers av NAV-enhetene foregikk ad hoc og ikke var godt nok systematisert (figur 3).

Figur 3: Kontakt på tvers av NAV-enhetene foregår ad hoc og er ikke godt nok systematisert



Flere representanter fra arbeidsgiverteam fortalte at manglende samhandling om IA-oppgavet kunne forklares med at NALS er enheten som har størst eierskap til IA-oppgavet:

Vi har en dårlig kultur for samhandling om IA-oppgavet, for alle tenker at det hører til NALS.

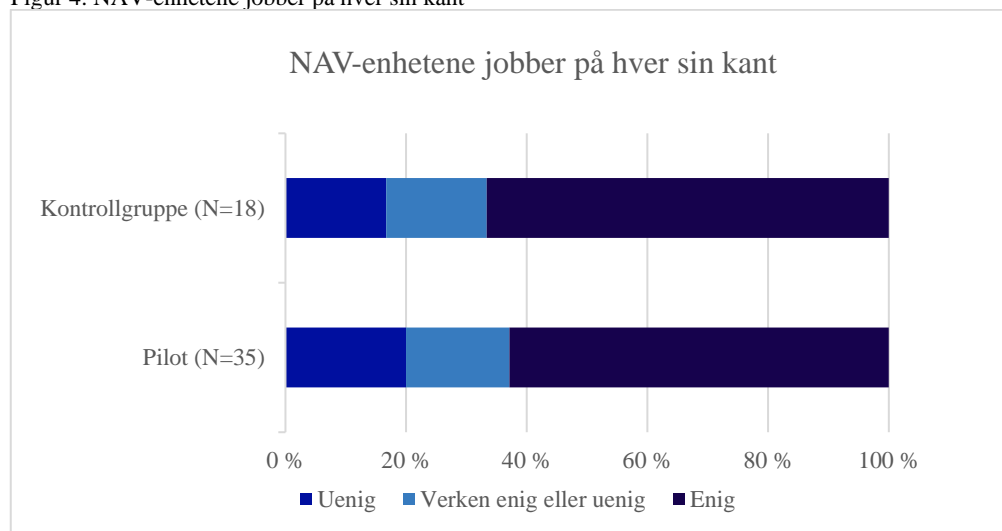
- Representant fra arbeidsgiverteam

En representant fra et annet arbeidsgiverteam pekte på at det største hinderet for samhandling, slik hen så det, var å sikre at alle som er i kontakt med arbeidsgivere har tilstrekkelig eierskap til IA-avtalen. Videre pekte representanten fra arbeidsgiverteamet at veien dit er lang og at man kanskje ikke kommer helt i mål med dette i løpet av piloten. Informanten hadde likevel forventninger om at piloten kunne føre til at NAV-ansatte, også utenfor NALS, fikk økt eierskap til NAVs IA-oppgaver. Herunder ligger det også en forventning om at enhetene blir tryggere på hvem de skal koble på dersom det er behov for bistand fra andre deler av NAV.

4.1.2 Samarbeid internt i tidlig fase

Funn fra nullpunktanalysen viser at flere representanter fra arbeidsgiverteamene hadde brukt mye tid på å bli kjent med de andre teammedlemmene og deres fagområder. I spørreundersøkelsen svarte flertallet at de er enige i at arbeidet tradisjonelt har vært preget av at NAV-enhetene jobber på hver sin kant (Figur 4).

Figur 4: NAV-enhetene jobber på hver sin kant



Organisering i team er ikke et nytt grep i NAV (se kap 1.2). En representant fra et arbeidsgiverteam omtalte piloten som en forlengelse av en kjent arbeidsform. Flere informanter trakk frem i intervjuene at det som i hovedsak skiller denne piloten fra andre modeller for samhandling, er at HoT er en del av teamene:

Det som er helt nytt er jo dette med HoT.

- Representant fra arbeidsgiverteam

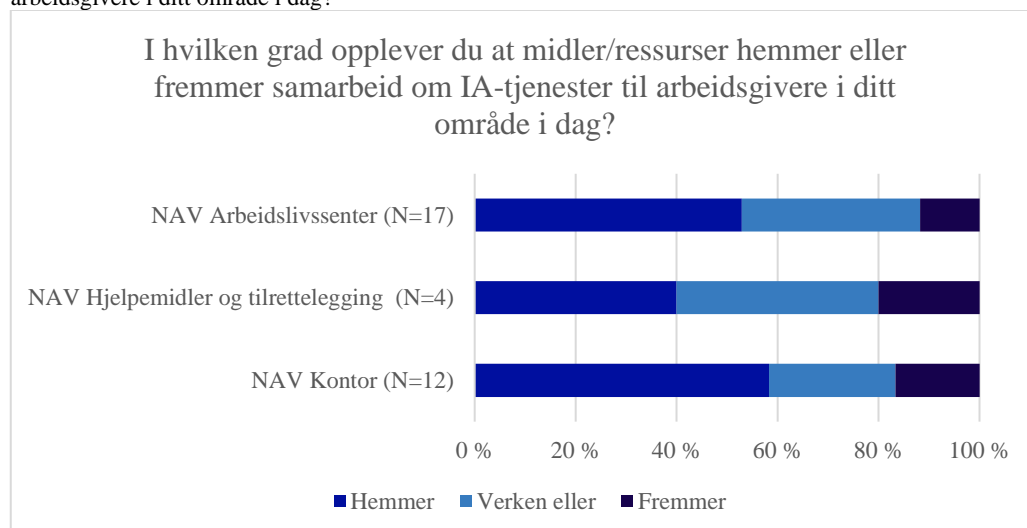
Flere intervjudeltakere pekte på at HoT har fagkunnskap som arbeidsgiverne kan få god bruk for i sitt arbeid med inkluderende arbeidsliv. En annen representant fra et arbeidsgiverteam fortalte at teamet hadde sin første samling i HoT sine lokaler i regionen. Informanten forteller videre at «*det var første gang mange fikk se hva HoT har å tilby*». Særlig forebyggingskompetansen til HoT trekkes frem som positiv, og noe de andre teammedlemmene visste lite om fra før. Flere forteller i intervju at deres inntrykk av HoT før piloten var at de «*bare jobbet med hjelpemidler*». Allerede i tidlig fase av piloten, har de fått en annen forståelse av kompetansen rådgiverne på HoT har, for eksempel innen syn, språk, hørsel og kognitive utfordringer.

En representant fra et annet arbeidsgiverteam forteller at vedkommende tror at arbeidet med piloten kommer til å ha en «*smitteeffekt*» til arbeidet ellers i NAV. Vedkommende forteller videre at hen har snakket med flere kolleger om ny kunnskap om HoT som et resultat av piloten. På denne måten spres kunnskap om HoT sine tjenester til andre kolleger ved respektive NAV-enheter.

4.1.3 Begrensninger i fagsystemer og andre ressurser

Begrensede ressurser ble av flere trukket frem som en faktor som kan påvirke piloten negativt. I underkant av halvparten av dem som har besvart spørsmålet svarte at de opplever at midler og ressurser hemmer samarbeid om IA-tjenester til arbeidsgivere i sitt område (Figur 5).

Figur 5: I hvilken grad opplever du at midler/ressurser hemmer eller fremmer samarbeid om IA-tjenester til arbeidsgivere i ditt område i dag?



Begrensede ressurser både i form av personell og tid ble i intervjuene trukket frem som potensielle utfordringer. Særlig pekte flere på at begrenset tid og fulle kalendere gjør det vanskelig å finne plass til møtevirksomhet i forbindelse med piloten. En intervjudeltaker som jobber ved NALS, påpekte at det primært var rådgiverne ved NALS som måtte holde i trådene og ta initiativet i piloten fordi øvrige teammedlemmer hadde mye å gjøre utenfor piloten. Kapasiteten hos veiledere ved NAV-kontorene fremheves som mest presset.

HoT har ikke tilgang på fagsystemet Salesforce, som brukes til samarbeid internt i NAV. Dette momentet ble trukket fram i en rekke intervjuer. I noen intervjuer ble det pekt på at mangelen på et felles verktøy for teamene kan være til hinder for samhandling om IA-tjenester til arbeidsgivere. En representant fra et fylkesteam forklarte det slik:

Fagsystemer synes jeg er en føljetong som river oss litt. At vi ikke engang klarer det.

- Representant fra fylkesteam

Andre informanter viser til at det er vanskelig å lage et system der både marked, NALS, NAV-kontor og HoT kan bruke når informasjon om brukerne ikke kan «flyte fritt» i NAV sine systemer.

4.1.4 Forventninger til samhandlingsmodellen

Funn fra nullpunktintervjuene viser at representanter fra arbeidsgiver- og fylkesteamene hadde ulike forventninger til samhandlingsmodellen. Flere intervjudeltakere fortalte at de var spente på hva som kan oppnås gjennom piloten. På spørsmål om intervjudeltakerne opplever at pilotprosjektet er et egnet virkemiddel for å forbedre måten NAV samarbeider om IA-tjenester til arbeidsgivere, svarer en representant følgende:

Jeg er sikker på at det vil gagne NAV, arbeidsgiverne og NAVs rennomme – at vi vil være i stand til å samarbeide bedre internt og at arbeidsgivere vil oppleve oss som enhetlige, ryddige og koordinerte i vår framferd og kontakt.

- Representant fra arbeidsgiverteam

En representant fra et annet arbeidsgiverteam stilte spørsmål ved om de forskjellige fagområdene representert i piloten har stor nok motivasjon til å samhandle. Samtidig pekte en representant fra et fylkesteam på «tvungen» samhandling må til for å forbedre måten NAV samarbeider om IA-tjenester til arbeidsgivere. Samtidig pekte vedkommende på at pilotens utforming, fremstår mer lovende enn tidligere prosesser. Det begrunnes i hovedsak med tydeligere styring fra direktoratet og fylkene.

I etterkant av intervjuer med arbeidsgiver- og fylkesteam, ble det gjennomført intervjuer med noen utvalgte arbeidsgivere som deltar i piloten. På intervjutidspunktet, var det begrenset hvilke tjenester arbeidsgiverne hadde mottatt fra arbeidsgiverteam. Noen av arbeidsgiverne var allerede strategisk partner (se kap. 1.2), mens andre arbeidsgivere kun hadde hatt kontakt med NAV gjennom for eksempel dialogmøter i ordinær sykefraværsoppfølging. Arbeidsgivernes perspektiver i nullpunktsanalysen handlet derfor i hovedsak om forventinger til det videre samarbeidet med NAV i pilotprosjektet.

En arbeidsgiver fortalte i intervju at det tidligere var en utfordring at NAV ikke har opptrådd koordinerte i sin oppfølging av virksomheten, da virksomheten har lokasjoner i forskjellige kommuner som ulike NAV-kontor har ansvar for. Representanten fra denne virksomheten hadde allerede på intervjutidspunktet merket at piloten gjorde en forskjell, da tilbudet fra NALS ble likt for alle virksomhetens lokasjoner. En representant fra en annen arbeidsgiver trakk frem at virksomheten allerede hadde kjennskap til hva både NALS, NAV-kontoret og Marked kunne tilby, men at hen gjennom deltakelse i piloten hadde fått øynene mer opp for hvilke tjenester HoT kunne gi.

4.2 Arbeidsgiverteamenes etableringsfase

I det følgende vil vi gi en kort beskrivelse av status i hver pilot, basert på datamaterialet vi hadde tilgjengelig i midten av november 2023. Delkapitlet er derfor først og fremst relevant for lesere som trenger kunnskap om etableringsfasen for å forstå senere tids utvikling. Datamaterialet består av intervjuene med arbeidsgiverteam- og fylkesteam fra nullpunktsanalysen gjennomført i september 2023 og endringsteoriverkstedene som ble gjennomført med arbeidsgiverteam i oktober 2023. I tillegg er det avholdt minst én møteobservasjon i alle teamene i piloten med unntak av arbeidsgiverteamet i Ringsaker. Så godt som alle arbeidsgiverteam brukte god tid på å bli kjent med hverandre, både som kolleger og med hverandres kompetanseområder. Noen brukte mer tid på dette enn andre, både med hensyn til arbeidstimer og «kalendertid». Enkelte team hadde signert samarbeidsavtaler og var i gang med å planlegge og gjennomføre leveranser til arbeidsgivere.

4.2.1 Innlandet

Innlandet har lang erfaring med samarbeid mellom NAV arbeidslivssenter og NAV-kontor, blant annet gjennom Senter for sykefraværsoppfølging i Hamarregionen (Oxford Research og Norce, 2022). Hamar og Ringsaker inngår i Hamarregionen, og disse to kontorene hadde derfor andre forutsetninger for å delta i samhandlingsmodellen for IA-tjenester. De seks arbeidsgiverteamene som er med i samhandlingsmodell for IA-tjenester har hatt ulik progresjon og til dels forskjellige målgrupper og fokusområder.

Nordre Land valgte å fokusere på privat sektor og hadde valgt seg ut en bedrift der de var i gang med å gi tilbud og forankre innsatsen. Da endringsteoriverkstedet ble gjennomført, hadde de hatt to møter med ledelse, tillitsvalgt og verneombud. Det var også avtalt et bedriftsbesøk med omvisning for hele arbeidsgiverteamet i november for å få en felles forståelse av produksjon og utfordringer samt legge en plan for videre samarbeid med bedriften. Per 22. november holdt arbeidsgiverteamet på å utforme et utkast til samarbeidsavtale.

Østre Toten valgte offentlig sektor, men hadde ikke tatt noen endelig avgjørelse om hvorvidt de skulle henvende seg til hjemmebaserte tjenester eller tilrettelagte tjenester. De var altså fortsatt i forberedelsesfasen, men beskrev samtidig at det fantes veiledere på NAV-kontoret som hadde eksisterende relasjoner til og kjennskap til hver enkelt virksomhet.

I Team **Ringsaker** valgte man å fokusere på kommunale helsetjenester, som en forlengelse av eksisterende samarbeid. Da endringsteoriverkstedet ble gjennomført, hadde teamet hatt et digitalt møte med en enhetsleder, der NAV-veileder, IA-rådgiver og tilrettelegger fra HoT deltok. Teamet solgte inn en møtearena knyttet til drøfting av enkeltsaker, der disse tre fagområdene skal være representert, men man hadde ikke tenkt å involvere Marked i verkstedene. I tillegg ble det foreslått at det skulle være møter med ledergruppa et par ganger i året med noen vurderinger knyttet til forebygging på systemnivå, basert på læring fra enkeltsakene.

I Team **Hamar** ble barnehagesektoren valgt ut. Der hadde NALS tidligere vært inne i 8 av 17 barnehager med to IA-rådgivere som arbeidet parvis før piloten kom i gang. I noen hadde man møtt HMS-grupper og i andre ble det gitt prosessbistand. Målet deres i tiden framover var å koble på SYFO-veileder og tilrettelegger fra HoT på det eksisterende samarbeidet, men teamet hadde ennå ikke valgt spesifikke barnehager som skulle få tilbudet. Det var heller ikke bestemt om hele teamet skulle møte, eller om man skulle velge ut én eller to kontaktpersoner. Teamet hadde heller ikke utformet noen strategi for hvordan man skulle møte barnehageleder.

I Team **Kongsvinger** ble det avtalt at en ungdomsskole skulle være den prioriterte virksomheten. Under endringsteoriverkstedene fokuserte teamet på kartleggingen av arbeidsgivers behov og hva NAV kunne bidra med. I tillegg ble det framhevet som viktig å lage møteplaner frem i tid og en handlingsplan med aktiviteter.

I **Nord Odal** valgte arbeidsgiverteamet seg ut Nord Odal kommune som prioritert arbeidsgiver, og da særlig enhetene som er organisert under helse og omsorg. Da endringsteoriverkstedet ble gjennomført, var det planlagt et møte mellom arbeidsgiverteamet og representanter fra kommunen for å diskutere veien videre. Siden kommunen har mange enheter, ble det diskutert i et møte i slutten av oktober om

arbeidsgiverteamet skulle arbeide med noen utvalgte enheter og ikke alle enhetene innen helse og omsorg.

4.2.2 Vestland

I Vestland ble det bestemt at det skulle være en nær sammenheng mellom piloten og strategiske partner-avtaler. Alle arbeidsgiverteamene fokuserte dermed på virksomheter der det var opprettet, eller gjort framstøt for å lage, slike avtaler.

I **Bergen** hadde teamet faste, ukentlige møter og hadde valgt seg ut tre virksomheter: to sykehus og en virksomhet innenfor bygg- og anleggsbransjen. NALS hadde pågående leveranser i alle virksomhetene før oppstart av piloten. I tospann med Marked ble det også skrevet avtaler om strategisk samarbeid, og virksomhetene hadde fått status som «strategisk partner», i tråd med rammeverket for strategisk markedsarbeid/tjenester til arbeidsgivere. Det ville imidlertid bli behov for ny avtale når man skulle tilby IA-tjenester. Siden virksomhetene er store (særlig de to sykehusene), løftet arbeidsgiverteamet behovet for ett eller flere innsatsteam som skulle kunne levere tjenester som ble etterspurt av virksomhetene, hos den enkelte enhet eller klinikk. Ettersom det ble valgt ut såpass forskjellige virksomheter hadde teamet planlagt ulike måter for samarbeid. Tanken var å utvide eksisterende samarbeid med en større bredde i leveranser fra flere fagområder. På tidspunktet for endringsteoriverkstedet, var det både gjennomført og planlagt flere møter med de ulike virksomhetene.

Ressursspørsmålet ble oppfattet som krevende i Bergen, og særlig SYFO-veilederne hadde fått beskjed om at det var blitt brukt for mye tid. Imidlertid ble det tydelig på et møte med lederteamet at dette berodde på sammenblandinger og misforståelser – og lang erfaring med samarbeid som ikke ga nødvendig effekt. Det var derfor planlagt en prosess for å rydde opp i misforståelser og etablere en omforent forståelse av grensegangene mellom pilot og innsatsteam.

Arbeidsgiverteamet i **Sunnhordaland** ble sammenslått med lederteamet. I Sunnhordaland var det allerede et godt eksisterende samarbeid mellom SYFO, Marked og NALS. HoT ble koblet på dette. I det operative arbeidet tok teamet utgangspunkt i fem eksisterende strategisk partnerskapsavtaler, og kom tidlig i gang med møter med bedrifter. Teamet var opptatt av at de andre fagområdene måtte få en bedre forståelse for hva HoT kunne tilby, slik at teammedlemmene var klar over dette i arbeidet i og utenfor piloten. I Sunnhordaland arbeidet de også med å informere de strategiske partnerne om HoT sine tjenester.

Team **Sunnfjord** brukte tid på å komme i gang med det operative arbeidet eksternt, ettersom de ventet på ansettelsen av ny markedskoordinator. Da endringsteoriverkstedet ble gjennomført, var tanken at markedskoordinatoren skulle ha hovedansvar for kontakten med arbeidsgivere. Det var fortsatt uavklart om markedskontakten skulle ha med seg

noen flere i møtene med arbeidsgiver. Teamet vurderte at det vil være nødvendig med et godt kartleggingsverktøy som ga grunnlag for å samle inn lik og dekkende informasjon, og slik sørge for en kvalitetssikring av kartleggingen. Det ble også diskutert muligheter for at SYFO-veileder og tilrettelegger fra HoT kunne bidra inn i prosessbistand fra NALS til virksomheter, for eksempel i form av samtaler om tilrettelegging, plikter og rettigheter rundt sykefravær.

4.2.3 Trøndelag

I Trøndelag var det usikkerhet rundt hvordan piloten ville påvirkes av den parallelle utprøvingen av tverrfaglige markedsteam, som har delvis overlappende metodikk, målgruppe og geografisk nedslagsfelt. Det var også noe bredere representasjon av fagområder enn i de andre fylkene.

Team **Innherred** hadde ikke valgt virksomhet da endringsteoriverkstedet ble gjennomført. I ettertid opprettet teamet kontakt med en stor hjørnestensbedrift. De inngikk strategisk partneravtale tidlig i november. Avtalen omfattet rekruttering, inkludering og forebyggende arbeidsmiljøarbeid. Både HR-sjef og klubbrepresentanter var til stede på møtet og det ble gjort justeringer i avtaleteksten underveis. Etterpå kom det flere bestillinger om leveranser, herunder gjeldsrådgivning – uten at virksomheten var klar over at ett av teammedlemmene var gjeldsrådgiver. Deres plan var å fortsette å levere tjenester på system- og individnivå, men med god koordinering «bak sceneteppet». Man hadde ikke til hensikt å promotere piloten og arbeidsgiverteamet overfor arbeidsgivere.

Team **Inn-Trøndelag** framstod i endringsteoriverkstedet som noe usikre på hvilken arbeidsmetodikk de skulle ha ut mot arbeidsgivere. Planen deres, helt siden oppstarten, hadde vært å bruke tiden fram til jul på å bli samkjørte internt og få på plass en arbeidsmetodikk, for så å starte med det operative arbeidet fra januar. Teamet inkluderte en AAP-veileder og ungdomsveileder på dette tidspunktet, men manglet SYFO-veileder.

4.2.4 Nordland

I Nordland har det vært fokus på å lage en «uværsmoell» for arbeidsgiverteamene. Tanken var at dersom modellen fungerte i møte med en stor arbeidsgiver med aktivitet i flere kommuner, ville modellen også fungere overfor mindre virksomheter. Derfor valgte de å starte med kun ett team, med ønske om å utvide piloten med flere arbeidsgiverteam etter hvert. Det var først i midten av november at det andre arbeidsgiverteamet ble etablert. Dermed dekker datamaterialet for etableringsfasen kun det første arbeidsgiverteamet.

I Nordland arbeidet arbeidsgiverteamet med et større sykehus. Det viktige for sykehuset var at det skulle være likt tilbud fra NAV til sykehusets tre lokaliteter. Da endringsteoriverkstedet ble avholdt, ventet arbeidsgiverteamet på endelig avklaring om

sykehuset ønsket å delta i piloten. Dette gjorde det vanskelig for arbeidsgiverteamet å komme videre i arbeidet med å planlegge konkrete tjenester og leveranser. Bekreftelsen fra sykehuset kom kort tid etter at verkstedet var avholdt.

I endringsteoriverkstedet pekte arbeidsgiverteamet på at det ville være viktig fremover med lederforankring og forventningsavklaring både i NAV og hos virksomheten. Det var også et ønske om å lage en handlingsplan. Arbeidsgiverteamet i Nordland gikk fra å ha én koordinator for teamet til to koordinatører grunnet teamets størrelse. I arbeidsgiverteamet ble det opprettet et underteam for de tre SYFO-veilederne, for å koordinere deres innsats.

4.3 Prosjektledelsens vurdering av oppstart

Framstillingen av prosjektledelsens vurdering av pilotens første fase bygger primært på data innhentet gjennom observasjoner av prosjektledermøter fra oppstart av prosjektet frem til utgangen av 2023 samt innledende samtaler med prosjektledere i fylkene og prosjektledelsen i direktoratet.

Overordnet viser funnene at fylkene har brukt tid innledningsvis på å skape en felles forståelse av samhandlingsmodellens mål og organisering. Samtidig beskrives en utvikling på området, ved at spesielt noen arbeidsgiverteam har fått en mer omforent forståelse av roller, mandat og hva som skal til for å nå målsettinger i piloten og IA-arbeidet. I denne sammenheng har økt kjennskap til deltakende NAV-enheters tjenester vært viktig. Når det gjelder det interne samarbeidet, trekkes bruken av Start Smart frem som et nyttig verktøy for å etablere en felles plattform og forståelse for arbeidet.

Samhandlingsmodellen hviler på syv prinsipper, der det siste prinsippet omhandler samarbeidskultur. Prosjektledelsen i direktoratet og fylkene er opptatt av at det må settes av tid til å samarbeide samt at involverte aktører må trygges og støttes i arbeidet med å skape læring og utvikling. Prosjektledelsen peker på at medlemmer av arbeidsgiverteamene er nysgjerrige på hverandre og ønsker å bruke hverandres kompetanser i arbeidet med å levere tjenester til arbeidsgivere. Samtidig tar endringer av organisasjonskultur tid. Ifølge medlemmer av prosjektgruppen, er samarbeid avgjørende for å oppnå ambisjonene i NAVs strategi 2030.

Prosjektledelsen, både i direktoratet og pilotfylkene, beskriver kick-offen i juni 2023 som viktig for å løfte prosjektet, slik at involverte aktører lettere kunne forstå at det satses på piloten også fra sentralt hold i direktoratet. Enkelte prosjektledere opplevde at de dermed fikk litt ekstra drahjelp for å starte arbeidet med piloten. Imidlertid trekkes det også frem utfordringer med å få på plass alle arbeidsgiverteamene, og flere team ble etablert tett opp mot kick-offen.

Flere arbeidsgiverteam, særlig i Vestland, prøver ut modellen i forhold til strategisk partner. Prosjektledelsen i direktoratet forteller at det har vært viktig for dem å være tydelig innledningsvis på at modellen ikke bare er utviklet for strategisk partner, men også for andre prioriterte virksomheter.

Etableringen av arbeidsgiverteamene både innad i fylker og på tvers av fylker, har vært ulik. Dette har ifølge prosjektledelsen i fylkene tidvis vært frustrerende, men har også gitt et godt utgangspunkt for læring. For eksempel trekkes det frem at etablering av ytterligere team i noen fylker, har gjort det mulig for de nye teamene å lære av utfordringer som tidligere etablerte team har møtt på i oppstarten. Et annet eksempel som gjelder læring i tidlig fase, er hentet fra Nordland. Fylket har valgt en bedrift som dekker flere kommuner. Dette gir utfordringer ressursmessig, særlig med tanke på å etablere felles rutiner knyttet til sykefraværsoppfølging og øvrige tjenester fra NAV-kontor. Likevel har piloten bidratt til mer helhetlige og koordinerte tjenester på tvers.

Oppstarten har bidratt til å skape mer tydelighet rundt IA-veilederen. Stegene i veilederen er godt kjent for NALS, men veilederen har ikke vært like godt kjent for øvrige NAV-enheter. Til tross for at veilederen er tydelig på at IA-oppgaven gjelder hele NAV, har mange NAV-ansatte oppfattet at den først og fremst omhandler IA-rådgivernes arbeidsprosess. En prosjektleder viser også til at IA-veilederen har vært revidert flere ganger i inneværende IA-avtale.

5. Operativ fase

Dette kapittelet belyser arbeidet som har pågått i pilotene fra årsskiftet 2023/2024 fram til slutten av april 2024. Som redegjort for i kap 4.2, ble arbeidsgiverteamene «operative» i ulikt tempo; Noen brukte lengre tid enn andre på å komme i gang med det utadrettede arbeidet overfor virksomheter. Fra årsskiftet og utover våren hadde alle arbeidsgiverteam begynt å høste erfaringer med å kontakte virksomheter, inngå samarbeid, kartlegge behovet for tjenester, lage tidsavgrenset plan og levere tjenester innenfor rammene av piloten. I prosjektets første fase handlet de interne møtene om å bli kjent med hverandre og etablere en solid teamstruktur. I den operative fasen begynte møtene i økende grad å bære preg av samhandling og samordning rundt konkrete arbeidsoppgaver. Overordnet viser funn på tvers av fylkene at det er entusiasme knyttet til arbeidet som har blitt gjort så langt i pilotene.

Kapittelet bygger hovedsakelig på data innhentet gjennom deltakende observasjon av prosjektledermøter, endringsteoriverksteder, erfaringssamlinger og intervjuer gjennomført med arbeidsgiverteam samt prosjektledelsen i fylkene. Intervjuguidene er inspirert av de endringsteoribaserte skjemaene arbeidsgiverteamene selv har fylt ut. Om og hvor mye som er fylt ut i disse skjemaene varierer betydelig mellom arbeidsgiverteamene. Utover dette, har prosjektlederne blitt bedt om å angi status for arbeidet i hvert arbeidsgiverteam og gjerne peke på spennende aktiviteter som har blitt igangsatt, læring fra forsøk som ikke har fungert eller andre forhold som kan gi nyttig innsikt for andre.

I det videre presenteres funn fra den operative fasen fylkesvis. Vi omtaler ikke spesifikt hvert arbeidsgiverteam, men trekker frem noen illustrerende eksempler. Fokus er primært på arbeidsgiverteamene, men fylkesteamenes arbeid trekkes også inn der hvor det er relevant for å belyse den operative fasen av samarbeidet.

5.1 Innlandet

Piloten i Innlandet er organisert med seks arbeidsgiverteam og ett fylkesteam. Alle teamene er nå i operativ fase og har levert eller leverer tjenester til de utvalgte arbeidsgiverne.

For enkelte arbeidsgiverteam som opererer i små kommuner har det vært utfordrende å finne arbeidsgivere som har bistandsbehov fra teamet. Erfaringer så langt viser at enkelte virksomheter i målgruppen for piloten, allerede mottar bistand fra IA-rådgivere og NAV-veiledere utenom piloten. Intervjudeltakere viser også til at enkelte team har jobbet opp mot virksomheter som ikke har et særlig høyt sykefravær. I intervju med prosjektleder pekes det på at flere av teamene har tatt kontakt med én arbeidsgiver om gangen. Det å drive innsalg rettet mot virksomhetene er ikke alltid en enkel oppgave, og det kan ta tid

før virksomheten bestemmer seg for å inngå et samarbeid. Dersom en virksomhet velger å takke nei til tilbudet, er det en risiko for at arbeidsgiverteamet har få eller ingen bedrifter å levere tjenester til. For å imøtekomme denne utfordringen legger piloten nå opp til at arbeidsgiverteamene skal henvende seg til flere virksomheter enn de i utgangspunktet har kapasitet til å levere tjenester til, for å sikre at de har nok arbeidsoppgaver. Dette grepet vil redusere sårbarheten dersom noen virksomheter velger å ikke delta eller trekker seg fra samarbeidet.

I piloten har det vært jobbet mye med innsalg til aktuelle virksomheter. Prosjektleder understreker at forankring hos virksomhetens ledelse er viktig for å få til et godt samarbeid. I møter med virksomheten legger teamene frem budskapet for samarbeidet. For å få bistand fra arbeidsgiverteamet, er det vesentlig at virksomhetene erkjenner at de har utfordringer og at de ønsker å gjøre noe med dem. Dersom dette ikke er tilfelle, prioriteres innsatsen fra NAV annesteds. I arbeidet med innsalg benytter teamene veiledningsteknikk for å identifisere behov og utfordringer. Det at teamene har mulighet til utfylle hverandres kompetanser i innsalgsmøtene, trekkes frem som positivt for å lykkes med å etablere samarbeid med virksomheter.

Særlig to ting vektlegges når det er snakk om innovasjon i arbeidsgiverteamene i Innlandet. Det ene er saksdrøftingsverksted hvor ledere og HR-avdelingen i den prioriterte virksomheten har mulighet til å drøfte anonymiserte sykefraværssaker med arbeidsgiverteamet. Det andre er utviklingen av et kurs for barnehageassistenter i regi av NAV. Arbeidsgiverteamet i Hamar har et samarbeid med barnehager i piloten. Gjennom kartlegging av behov i regionen kom det frem at barnehagene strever med å rekruttere barnehageassistenter. En av dem som deltar i arbeidsgiverteamet i Hamar er også representert i et annet arbeidsgiverteam i Innlandet. Slik blir det enklere å høste erfaringer og læring på tvers av de to teamene. Hamar har latt seg inspirere av Ringsaker som har gjennomført saksdrøftingsverksted med avdelingsledere. På denne bakgrunn, har Hamar valgt å legge opp til samme form for møter med ledere i barnehager. Et sentralt moment i arbeidet, er utviklingen av kurset for barnehageassistenter. Teamet har involvert eksterne samarbeidspartnere for å jobbe frem et forslag til innhold og gjennomføring av kurset. Ansatte i barnehager har også hatt mulighet til å gi innspill i prosessen. Det arbeides videre med kursutkastet frem mot tentativ oppstart i september 2024.

En annen erfaring piloten har gjort seg, handler om at NAV tradisjonelt har benyttet mye ressurser på bistand til virksomheter uten å kreve noe tilbake. Ifølge prosjektleder har de blitt bedre til å stille krav til virksomhetene gjennom piloten. Det kan for eksempel innebære at virksomhetene tar imot språkpraksis eller sier seg villig til å rekruttere gjennom NAV. Dette arbeidet er i hovedsak inspirert av NAVs markedsarbeid, mens det å kreve denne type engasjement fra bedriftene var ukjent for NALS. Videre trekkes det frem at teamene ser forholdet mellom det å skaffe og beholde arbeid mer i sammenheng

enn tidligere, noe som beskrives som hensiktsmessig for å kunne nå de overordnede målene i IA-avtalen og målsettingene med samhandlingsmodellen.

Til tross for at flere fremhever det tverrfaglige samarbeidet som en suksess ved modellen, peker også enkelte på samarbeidsutfordringer innad i arbeidsgiverteamene. Det forklares med mer tradisjonelle utfordringer knyttet til teamsamarbeid, der personlige egenskaper og preferanser ikke alltid stemmer overens. Prosjektleders støtte i å løse utfordringer som oppstår, trekkes frem som viktig.

En annen utfordring har vært balansegangen mellom å bruke møtene med arbeidsgiver til å lære av hverandre, og ikke stille med for mange NAV-ansatte i slike møter. Et arbeidsgiverteam forteller at en virksomhet etter innledende samtaler avsluttet samarbeidet. I ettertid reflekterte arbeidsgiverteamet over hva som kunne være årsaken til at en lovende prosess ble avbrutt. En mulig forklaring var at oppmøtet fra NAV ble for massivt og at virksomheten ble redd for hva et slikt samarbeid ville kreve i form av tid og ressursinnsats. En intervjudeltaker forteller at arbeidsgiverteamets verktøykasse er veldig stor ettersom flere fagområder bidrar. Det kan derfor bli overveldende dersom man allerede på det første møtet forteller en virksomhet om alt hva arbeidsgiverteamet kan hjelpe til med. Samarbeidet med den aktuelle virksomheten kom for øvrig i gang igjen etter en noe mer varsom tilnærming.

I intervju med prosjektleder pekes det på at arbeidsgiverteamene har mest nytte av tett dialog og samarbeid med teammedlemmer i de første fasene av IA-veilederen som dreier seg om forarbeid og prioritering av virksomheter. I tillegg trekkes det siste steget i IA-veilederen om evaluering av det interne samarbeidet fram som viktig. Videre påpeker prosjektleder at det ikke er hensiktsmessig at alle teammedlemmer involveres i de enkelte leveransene. Det vises til at det her gjøres en intern prioritering. I det videre arbeidet vil fokuset i Innlandet være på å få opp aktiviteten slik at arbeidsgiverteamene får gjort seg flere erfaringer nå som teamene kjenner hverandres kompetanse og har et innarbeidet samarbeid.

5.2 Vestland

Piloten i Vestland består av tre arbeidsgiverteam med tilhørende lederteam, og styringsgruppe. I Vestland tar arbeidsgiverteamene utgangspunktet i arbeidsgivere som har avtale om strategisk partnerskap med NAV (se mer om dette i kap 1.2).

I intervju med prosjektleder i Vestland, ble det uttrykt en bekymring over mangel på operative erfaringer og en skepsis til overdreven mål- og resultatfokusering, noe som kan påvirke innovasjonspotensialet i piloten. Mangelen på operativ erfaring kan også skyldes at teammedlemmene har begrenset med tid til å møtes for å jobbe med piloten. Selv om det er et ønske om økt møtefrekvens, er realiteten at tiden er en begrensende faktor. Dette

kan delvis forklares med at medlemmer av teamene er presset på kapasitet som følge av ordinære driftsoppgaver. Det varierer også mellom teammedlemmer innad i samme team hvor presset de er på oppgaver utenom piloten.

I Vestland er det et mangfold av team og ledelsesnivåer involvert i piloten, herunder arbeidsgiverteam, lederteam, fylkesteam, styringsgrupper samt ledelsen i direktoratet. Prosjektleder i Vestland trekker frem at prosjektet til tider kan være krevende med hensyn til organiseringen, der grensen mellom team og nivåer ikke alltid er klar. Det understrekes et behov for tydelighet rundt prosjektets målsettinger og prioriteringer for å sikre effektiv fremdrift. Videre trekkes det frem at det til nå har vært et tydelig fokus på forankring av arbeidsgiverteamene, men at det også kreves større grad av forankring av lederteamene, slik at de står sterkere når prosjektet møter på utfordringer. Selv om det har vært en grad av forvirring knyttet til roller og ansvar, begynner lederteamene nå å finne sin form. I Sunnhordaland er arbeidsgiverteamet og lederteamet slått sammen. Dette gjør at arbeidsgiverteamet og lederne har lett tilgang på hverandre.

Et viktig læringspunkt ifølge prosjektleder, er behovet for tidlig avklaring av hvilke virksomheter som skal motta tjenester fra prosjektet. Dette inkluderer en forståelse for hvilke arbeidsgivere som er mest aktuelle for samarbeid, spesielt innen sektorer med høyt sykefravær og rekrutteringsbehov som for eksempel helsesektoren og barnehager.

I Sunnfjord har de utviklet et kartleggingsverktøy som kartlegger alle fagområdene som dekkes i arbeidsgiverteamene. Skjemaet skal være en veiledning for de innledende samtalene med arbeidsgiver og ikke en spørreguide. Ved hjelp av skjemaet, er formålet å sikre at teamet dekker alle områder ved virksomheten som kan være viktig å vite noe om. Kartleggings-skjemaet tar blant annet for seg bedriftens partssamarbeid, arbeidsmiljøarbeid, hvordan bedriften jobber med inkludering, systematisk sykefraværarbeid og tilrettelegging for arbeidstakerne. Uttesting av skjemaet er enda i en startfase, men tidlige erfaringer viser at teammedlemmene opplevde at det fungerte etter hensikten. Særlig verdifullt var det at alle teammedlemmer deltok i møtet med bedriften:

Etter møtet med virksomheten diskuterte teamet og kom frem til at skjemaet fungerte godt som samtalemål. Vi fant at det var nyttig at alle medlemmer i arbeidsgiverteamet deltok i kartleggingsmøtet. Slik sørget vi for å ha alle kompetanser representert. Det gjorde at vi kunne følge opp med relevante spørsmål fordi vi besitter ulike kompetanser.

- Representant fra arbeidsgiverteam

I direktoratet utvikles det et digitalt kartleggingsverktøy i Fia (fagsystemet for oppfølging av IA-arbeidet i NAV), som skal brukes i dialog med virksomheten om partssamarbeid, sykefravær og arbeidsmiljø. Representanter fra både Sunnfjord og Innlandet har nylig blitt med i dette arbeidet. Det kan være behov for å se hvordan kartleggingsverktøyet kan

dekke flere fagområder for å understøtte målet om helhetlig og koordinerte tjenester til arbeidsgiver og at IA-oppgaven er oppdrag for hele NAV.

Forskjellen mellom by og distrikt gjør seg gjeldende i Vestland. I Bergen er både NAV og den valgte virksomheten store organisasjoner. Dette gjør at de fleste prosesser involverer mange forskjellige personer og tar lang tid, både for NAV og for den strategiske partneren. I Bergen har lederteamet likevel bestemt at arbeidsgiverteam skal bli en etablert struktur etter at prosjektperioden er ferdig ved utgangen av 2024.

Gjennom piloten og tverrfaglig samarbeid, har prosjektet allerede oppnådd betydelige fremskritt, inkludert en økt forståelse for behovet for samarbeid og utvikling av effektive kartleggingsverktøy. Likevel står prosjektet overfor utfordringer knyttet til å tilpasse seg og koordinere innsatsen på en måte som er bærekraftig og tilpasset de varierte behovene i forskjellige deler av Vestland fylke.

5.3 Trøndelag

I Trøndelag består piloten av to arbeidsgiverteam og ett fylkesteam. De to arbeidsgiverteamene er operative, og prosjektlederen i Trøndelag er nå mindre involvert i det praktiske arbeidet i teamene. Prosjektleder forteller at hans fokus fremover vil være å samle erfaringer fra piloten og tilgrensende prosjekter og satsinger i Trøndelag som skal brukes til å utforme det strategiske markedsarbeidet utover 2024.

I Trøndelag har det vært en utfordring å finne balansen mellom prioritering av piloten, og prioritering av andre tilgrensende prosjekter og satsinger. Framfor alt gjelder dette tverrfaglige markedsteam. Til tider har det vært vanskelig å avklare grensegangen mellom piloten og tverrfaglige markedsteam, i og med at det er flere personer som har inngått både i piloten og i de tverrfaglige markedsteamene. Forskjellen mellom de to satsingene er at pilotens arbeidsgiverteam gjør analyser, prioriterer virksomheter og gir tjenester til arbeidsgiverne. I tverrfaglig markedsteam er det ett team som analyserer og prioriterer virksomheter, og så opprettes et annet team som gir tjenester til arbeidsgiverne. Teamet som gir tjenester oppløses når den prioriterte virksomheten har fått tjenester, i motsetning til arbeidsgiverteamene i piloten.

Arbeidsgiverteamene opplever nytte av å jobbe sammen på tvers av fagområder opp mot arbeidsgivere. De oppdager felles interesser når de begynner å snakke sammen. I Trøndelag har man ikke utelukkende vært opptatt av IA-tjenester, men tenkt mer overordnet på helhetlige tjenester i NAV. Det er fremdeles slik at IA-rådgiverne har bedre kjennskap og mer eierskap til IA-oppgaven enn de øvrige teammedlemmer, og dette gjør at det oftest er IA-rådgiverne som initierer prosesser i arbeidsgiverteamene. Samtidig vises det til at arbeidsgiverteamet som tverrfaglige team lettere identifiserer blindsoner og mindre direkte observerbare utfordringer hos virksomhetene. Særlig HoT sin kompetanse

trekkes frem, da denne kompetansen i mange tilfeller har vært tilnærmet ukjent for de andre i arbeidsgiverteamene. Samarbeid i tverrfaglige team oppleves mest fruktbart i planleggingen og koordineringen av tjenester. Nyttan av det tverrfaglige samarbeidet vil deretter avhenge av saken og hvilke utfordringer som dukker opp.

De to arbeidsgiverteamene i Trøndelag har hatt ulike forutsetninger for samarbeid. I Innherred har nærmeste leder for flere av teammedlemmene vært koblet tett på teamet. Det har vært en klar fordel. Arbeidsgiverteamet i Inn-Trøndelag har hatt noe større utskiftninger av deltakere i teamet underveis. Dette teamet har også slitt med å få på plass SYFO-veileder, på grunn av bemanningsproblemer. Mangelen på SYFO-veileder i teamet har gjort det vanskelig å få til en samlet innsats fra alle fagområdene i møte med arbeidsgiver.

I arbeidet fremover vil det være viktig for piloten i Trøndelag å få på plass gode strukturer for å bruke kunnskapen som kommer fra piloten og tilgrensende satsinger. Prosjektlederen i Trøndelag arbeider med å få på plass en arbeidsgruppe i fylkesteamet som skal arbeide med å innhente erfaringer fra piloten. Prosjektlederen i Trøndelag peker i intervju på at dersom Salesforce skal brukes som verktøy for samhandling, så må Hot få tilgang.

5.4 Nordland

Piloten i Nordland er organisert med to arbeidsgiverteam og ett fylkesteam. Det ene arbeidsgiverteamet har vært i drift siden starten av prosjektet, mens det siste teamet ble etablert senere i prosjektperioden. Det innebærer at team Helgeland er i den operative fasen, mens det nylig etablerte teamet, Indre Salten, fremdeles befinner seg i en oppstartsfase. Presentasjonen av operative erfaringer fra Nordland tar derfor først og fremst utgangspunkt i arbeidsgiverteamet på Helgeland.

Samarbeidet mellom NAV og det valgte sykehuset strekker seg flere år tilbake i tid – forut for oppstart av prosjektet. Sykehuset ønsker et forsterket samarbeid fremover av flere årsaker. Flere enheter ved sykehuset har gjennom flere år hatt utfordringer med høyt sykefravær. En av disse enhetene har behov for ufaglært arbeidskraft i rollen som avdelings assistenter, for å avlaste sykepleiere og hjelpepleiere i arbeidshverdagen. Involverte aktører jobber ut ifra en tankegang om at rekruttering er forebygging og inkludering. En annen enhet prøver ut «Nærværsdag» som et innovativt grep i prosjektet. Det innebærer at aktuell NAV-veileder kommer til arbeidsgiveren på et avtalt tidspunkt og gjennomfører møter med arbeidsgiver og arbeidstaker i sykefraværssaker. Det er i hovedsak sykefraværsvæilederne i NAV som deltar på disse dagene, men HoT og arbeidslivssenteret kobles også på i saker hvor det er relevant. Nærværsdager vil evalueres etter en avtalt periode, og kan være aktuell for overføring/videreføring i andre enheter ved sykehuset.

Bakgrunnen for samarbeidet at en enhet ved sykehuset gjennom flere år har hatt utfordringer med høyt sykefravær. Det oppstår dermed et behov for ufaglært arbeidskraft i rollen som assistenter, for å avlaste sykepleiere og hjelpepleiere i arbeidshverdagen. Involverte aktører jobber ut ifra en tankegang om at rekruttering er forebygging. «Nærværsdag» trekkes fram som et innovativt grep i prosjektet. Det innebærer at NAV-veileder kommer til arbeidsgiveren på et avtalt tidspunkt hvor ledere kan diskutere sykefraværssaker. Det er i hovedsak sykefraværsavdelingen i NAV som deltar på disse dagene, men HoT kobles også på i saker hvor det er relevant.

På en erfaringssamling i april 2024 for alle pilotene, kom det fram at arbeidsgiverteamet har bistått en enhet i sykehuset i arbeidet med å rekruttere ufaglærte for å avlaste sykepleiere og helsefagarbeidere. Sentrale informanter beskriver markedskoordinators rolle som viktig i rekrutteringsarbeidet, og i tett samarbeid med NAV og arbeidsgiver blir det tatt en beslutning om hvem som skal ansettes. Videre vil NAV gi støtte og oppfølging til ufaglærte ansatte og enheten etter oppstart.

I den operative fasen har sykehuset fått på plass en egen rutine som omhandler samarbeid med NAV når det oppstår et rekrutteringsbehov i virksomheten. Ifølge en representant fra arbeidsgiverteamet, beskrives etableringen av rutinen som viktig for å kunne lykkes med samarbeidet. Involverte aktører forteller at de opplever samhandlingen mellom arbeidsgiverteamet og sykehuset som god. Herunder er det relevant å trekke fram at de har utarbeidet en handlingsplan, planlagt foredrag om nærværsdager sammen med enheten ved sykehuset samt avtalt faste møtepunkter fremover. Det er planlagt en evaluering av tidsbruk og hyppighet på møter framover.

I starten av piloten, arbeidet de tre NAV-kontorene som er tilknyttet de tre lokasjonene til sykehuset ulikt. Nå møtes veiledere fra sykefraværsavdelingen annenhver uke og samkjører seg på systemnivå. I noen møter diskuteres også anonymiserte enkeltsaker. Slik jobber teamet for å levere mer helhetlige og koordinerte tjenester til arbeidsgiveren. En erfaring teamet har gjort seg, handler om koordineringsutfordringer som følge av at arbeidsgiveren er lokalisert i flere kommuner. Når en leder ved sykehuset kontakter NAV, for eksempel i forbindelse med rekruttering, framheves betydningen av at den NAV-ansatte tar informasjonen inn i arbeidsgiverteamet. På denne måten sørger teamet for at arbeidsgiverne unngår flere kontaktledd i NAV samt at teamet er informert om hvilke behov som foreligger.

Representanter fra arbeidsgiverteamet påpeker at det har vært viktig å bruke tid på å informere hverandre om oppgaver og roller. Det gir økt forståelse og innsikt i NAV-enhetenes kompetanse og tilbud samt at det gjør det enklere å forstå når det er aktuelt å involvere andre enheter. Prosjektleder forteller i intervju at NAV-enhetene må ha en viss kunnskap om hverandre:

Alle må ha minimumskunnskap om hverandre. Det gir bestillerkompetanse. NAV-ansatte må vite hva HoT kan tilby for å tenke på HoT når hørsel er tema i en sak. Grunnleggende kompetanse om hverandre har vi nå fått gjennom prosjektet.

- Prosjektleder

Det andre arbeidsgiverteamet ble etablert høsten 2023. Teamet jobber mot en kommune som virksomhet. I intervju med prosjektleder fremkommer det at de jobber med å komme i gang med arbeidet opp mot arbeidsgiver. Modellen beskrives av enkelte som kompleks ettersom den inngår i et interkommunalt samarbeid der NAV Fauske er vertskommune for fem andre kommuner. Prosjektleder i Nordland forteller at arbeidsgiverteamet Indre Salten allerede drar nytte av erfaringer som er gjort i forbindelse med arbeidsgiverteamet på Helgeland.

Ifølge prosjektleder er fylkesteamet en viktig ressurs i piloten. Det begrunnes med at medlemmene utfyller hverandre og har ulike kompetanser, noe som styrker piloten. Videre understrekes betydningen av fylkesteamets rolle med å holde i og koordinere prosjektet. Fylkesteamet har så langt i prosjektet jobbet tett med arbeidsgiverteamet som arbeider mot sykehuset. I Nordland ønsker fylkesteamet å opprette ett arbeidsgiverteam av gangen og vente til teamet er operativt, før de oppretter nye team. I etableringen av teamene følger dermed fylkesteamet arbeidsgiverteamet tettere enn i den operative fasen.

Prosjektleder forteller at et sentralt fokus framover er prosessen med videreføring av arbeidet som er lagt ned etter prosjektslutt. Hvordan de kan forankre arbeidet sentralt og regionalt fremheves. Det er tydelig at involverte aktører oppfatter at samhandlingen gjennom prosjektet er nyttig, men det pekes på at det må tas en avgjørelse om hvordan samhandlingen skal gjøres fremover, og i hvilken form. I denne sammenhengen pekes det også på kulturelle barrierer som preger tilnærmingen til samarbeid. Denne bunner hovedsakelig i at NAV-enhetene tradisjonelt har vært preget av mer eller mindre silotankegang. Selv om de gjerne lykkes med samhandling i prosjektet, vil det ifølge prosjektleder kreve innsats over tid å videreføre samhandlingen etter piloten.

6. Overordnet vurdering

Dette kapittelet inneholder våre overordnede vurderinger og anbefalinger for videre arbeid i pilotprosjektet. I underveisnotatet stilte vi spørsmål ved mangel på operativt arbeid i arbeidsgiverteamene. Forberedelse og forankring er viktig, men samarbeid må gjøres for å forstå hvor samhandling gir gevinst og hvor det blir unødig ekstraarbeid. Behovet for hverandres kompetanse blir også først og fremst synlig i møte med arbeidsgivere og ansattes konkrete behov. Hvilke faser i IA-arbeidet, hvilke problemstillinger og overfor hvilke arbeidsgivere en mer tverrfaglig tilnærming lønner seg, er også spørsmål hvor flere svar vil komme av kontakt med arbeidsgivere enn gjennom nitidig planlegging på kontoret. Oppsummert pekte derfor underveisnotatet på behovet for å få uteskoene på og teste ut samhandlingsmodellen i praksis.

Om lag fire måneder senere ser vi at arbeidsgiverteamene har opparbeidet seg mer praktisk erfaring med samhandlingsmodellen. Uttestingen ser ut til å ha vært motiverende og faglig spennende for de aller fleste, og vi sporer mer entusiasme rundt arbeidsgiverteamene nå, sammenlignet med en oppstartsfasen der flere var usikre på hvordan samarbeidet skulle settes ut i livet. Entusiasme skal ikke undervurderes. Det skaper høyere lojalitet til modellen som pilotprosjektet tester ut og vil i lengden føre til flere erfaringer og et mer solid kunnskapsgrunnlag for å vurdere modellens bærekraft.

Som vist til i kapittel 3.1, er det ulike faser i en implementeringsprosess. I en tidlig fase er samhandlingsmodellens relevans og hvorvidt den vurderes som akseptert av deltakerne, av størst betydning. Her er tilbakemeldingene samlet sett tydelige: Modellen er relevant, nødvendig og gir merverdi. Enkelte kontrasterer samhandlingsmodellen med organisasjonsendringer og mener NAV tidligere har brukt for mye energi på omorganisering og å «flytte bokser», i stedet for å rette oppmerksomheten mot økt samhandling.

Samtidig får vi tydelige tilbakemeldinger på at arbeidsgiverteamene innad har hatt behov for å bli kjent med hverandre og bli trygge på hverandre. I ettertid ser vi at vi trolig undervurderte teammedlemmenes behov for informasjon og kunnskap om hva de ulike fagområdene kunne bidra med i møte med en arbeidsgiver. Flere viser til at en slik forståelse nå er etablert. Dermed kan ett fagområde i større grad representere hele NAVs virkemiddelportefølje. Mens arbeidsgiverteamene i starten stilte med mange ansatte i møte med arbeidsgivere, er det nå i større grad mulig for én ansatt å formidle hvilke tjenester og virkemidler andre fagområder kan tilby. Dette er en vesentlig effektivitetsforbedring. Samtidig framstår økt kjennskap til tilgrensende fagområder som en forholdsvis lavthengende frukt for mange NAV-ansatte. Eksempelet som oftest trekkes fram, er kunnskap om hva Hjelpemidler og tilrettelegging kan bidra med. Her har det åpenbart vært et betydelig behov for informasjon og oppdatering. Spørsmålet om når det

trengs mer samhandling og når det rett og slett trengs mer kunnskap om andre fagområder i NAV, er derfor relevant.

Graden av samhandling før pilotperioden vil naturlig nok påvirke graden av samhandling underveis i piloten, og trolig også ved pilotens slutt. Prosjektlederne er åpenbart klar over dette som en mulig feilkilde når resultatene skal vurderes. Enkelte team blir omtalt som dyktige til å spille på hverandres kompetanser, men også som team som ikke nødvendigvis har utviklet og endret seg mye i løpet av pilotperioden. Snarere har disse teamene forsterket etablerte arbeidsmåter og normer for arbeidsutførelse. En allerede etablert kultur for samarbeid gjør med andre ord overgangen til samhandlingsmodellen enklere.

Motsatt har andre team startet på nesten bar bakke. Med til dels lav kunnskap om både andre fagområders kompetanse og IA-avtalens virkemidler, har mye tid gått med til å lære hverandre å kjenne. Disse teamene har likevel tatt store skritt i retning av en mer samhandlende arbeidsmåte. Nylig etablerte teamstrukturer trenger tid for å sette seg, men som tidligere nevnt er det mye optimisme og engasjement å spore, også i team som har hatt lang vei å gå for å implementere samhandlingsmodellen.

Bergen er den eneste store byen som er med i piloten. Vestlandshovedstaden har en klart større og mer kompleks organisatorisk struktur, sammenlignet med andre kontorer som er med i piloten. Arbeidsgiverteamet er i seg selv mer heterogent ved at de fem forholdsvis store NAV-kontorene i Bergen er representert. Dette kommer i tillegg til ulike fagbakgrunner og linjetilhørighet. De valgte virksomhetene er også store, noe som ytterligere kompliserer organiseringen av arbeidet. Mens piloten andre steder i større grad innpasses i eksisterende praksis og arbeidsmåte, støter derfor piloten i Bergen på andre utfordringer. Kort fortalt kan piloten i Bergen lettere framstå som byråkratisk og tungrodd. Med mange stemmer representert, blir det flere som holder i tømmene. Dermed oppstår også faren for at flere kan påvirke retning og fart, noe som igjen øker behovet for samordning og koordinering.

6.1 Hva må tas vare på og forsterkes?

- Samhandlingsmodellen bidrar til økt kjennskap og bruk av tjenestene fra NAV Hjelpemidler og tilrettelegging: Flere intervjudeltakere viser til at enheten anerkjennes for kompetansen og verktøyene de besitter. Andre fagområder opplever HoTs bidrag som nyttige og relevante, og HoT selv har fått økt forståelse for IA-oppgaven.
- Samhandlingsmodellen øker eierskaps- og ansvarsfølelsen til IA-oppgaven fra andre fagfelt enn bare arbeidslivssentrene. Her skal det tilføyes at dette ikke på noen måte er målt eller kontrollert, men flere omtaler IA som et felles oppdrag, enkelte intervjudeltakere omtaler IA som «vårt ansvar» og flere kontrasterer

dagens opplevelse av eierskap med tidligere oppfatninger om at IA var arbeidslivsentrenes ansvar.

- Arbeidsgiverteamenes oppbygning gir også en mer systematisk inngang til tverrfaglig samarbeid. Særlig oppleves tverrfaglige arbeidsmåter som fruktbare i forarbeidsfase og kartleggingsfase. Det at Sunnfjord og Innlandet nå deltar i utviklingen av det digitale kartleggingsverktøyet i Fia (fagsystemet for oppfølging av IA-arbeidet i NAV), framheves av flere som et viktig grep. I dette arbeidet ser man på hvordan kartleggingsverktøyet kan dekke flere fagområder for å understøtte målet om helhetlig og koordinerte tjenester til arbeidsgiver.
- Tilbakemeldinger om hvor viktig det er at man kjenner og stoler på hverandres kompetanse, trekker i retning av at varige teamstrukturer er bedre egnet til å oppnå reell samhandling, sammenlignet med kortere og mer ad hoc-pregede teamsammensetninger.
- Intervjudeltakere fra NAV forteller også at flere arbeidsgivere har endret innstilling og holdning til NAVs tjenester. Det har gitt større innpass i virksomhetene, og flere virksomheter blir overrasket over bredden i arbeidsgiverteamenes verktøy. Dermed oppfattes NAV i større grad som en koordinert ressurs, noe som letter samarbeidet mellom virksomhetene og NAV. Allerede nå finnes det eksempler på at bistand på systemnivå i virksomheten har gjort det enklere å jobbe med sykefraværsoppfølging i samme virksomhet, for eksempel ved at det har blitt enklere å prøve ut sykmeldte i andre deler av virksomheten. Andre steder har den organisatoriske endringen samhandlingsmodellen innebærer, ført til nyskaping på tjenestenivå.

6.2 Hva er krevende og trenger oppmerksomhet?

- Økt sykefravær nasjonalt har flere steder ført til enda sterkere press på sykefraværsoppfølgingen. NAV-veilederne er travle, og har lite tid til andre oppgaver enn «bunken på benken». Derfor strever man med å koble det brannslukkende arbeidet med det forebyggende. De ulike tjenestene har også ulike frihetsgrader i egen arbeidshverdag. Manglende mulighet til å styre egen arbeidshverdag for dem som arbeider med sykefraværsoppfølging, sammenlignes med arbeidslivssentrene som i større grad er vant med å jobbe prosessuelt og over tid.
- Koblingen mellom arbeidsgiverteam og fylkesteam varierer mellom pilotene. Mens enkelte fylkesteam sitter tett på, er orientert og delaktige, velger andre fylkesteam en mer passiv rolle opp mot arbeidsgiverteamene. Ulike satsinger og prioriteringer mellom de ulike pilotfylkene, kompliserer dette bildet. Etter vår vurdering er det fortsatt usikkerhet rundt grensegangen mellom Rammeverk for

tjenester til arbeidsgivere og piloten, ikke minst med tanke på hva som kan videreføres etter endt pilotperiode.

- Forskjeller mellom fylkene fører til forholdsvis store ulikheter i pilotens uttesting. Ulik organisering, ulik oppfølging og ulik bruk av eksisterende strukturer fører til uttesting av ulike alternativer og bidrar til læring. Variasjonen har vært forventet, og prosjektledelsen har også understreket behovet for en modell som gir mulighet for lokal tilpasning. Stor variasjon kan imidlertid gjøre vurderingen av en eventuell nasjonal modell vanskeligere. Vi mener det framover blir viktig å identifisere fellesnevnerne blant variantene som lykkes.
- Flere intervjudeltakere hevder at samhandlingsmodellen kan være bedre egnet på mindre steder, med kortere linjer og færre aktører. Som evaluatører mener vi denne påstanden er interessant, men at det for tidlig å konkludere om den stemmer. Enklere implementering på mindre kontorer kan ha sammenheng med andre forhold enn selve modellen. Etterspørselen etter helhetlige og koordinerte tjenester er samtidig større i store byer med flere store virksomheter. Dermed kan den mulige gevinsten ved samhandlingsmodellen være betydelig på store steder. Framover bør prosjektledelsen derfor undersøke hvordan samhandlingsmodellen kan implementeres i større byer uten at organisasjonsstrukturen blir for kompleks eller tungrodd.
- Ressursbruken innledningsvis har vært høy. Hvor mye av dette som er oppstartskostnader og derfor forbigående, er fortsatt uklart. Etter vår vurdering er det allerede klare spor av at arbeidsgiverteamene jobber mer effektivt og i større grad kan representere hverandre. Samarbeid koster, og framover blir det derfor viktig å ha gradvis økende oppmerksomhet rundt gevinstrealisering.

6.3 Hva er viktig framover?

- Operativt arbeid, dokumentasjon og synliggjøring av erfaringer er fortsatt viktig. Flere av arbeidsgiverteamene har ennå begrenset operativ erfaring, selv om mye har skjedd de siste månedene.
- Fylkesteamene har en sentral rolle i samhandlingsmodellen, men rollen løses på ulike måter. Vi mener frihetsgradene til fylkesteamene bør defineres tydeligere i arbeidet fram mot en eventuell nasjonal modell. Det er stedvis også for store forskjeller mellom formelle styringssignaler og reell prioritering av samhandlingsmodellen. Dette bør den samlede prosjektledelsen se nærmere på.
- Både fagsystemer og måling må støtte oppunder samhandling. Tilgang til Salesforce er fortsatt et tema. Like utfordrende er det at de ulike samarbeidende enhetene forstår måloppnåelse på ulike måter. Flere intervjudeltakere peker på at når arbeidshverdagen blir presset og prioriteringene strammes til, vil enhetene velge kjerneoppgaver framfor samhandling i team. Framover må det derfor rettes

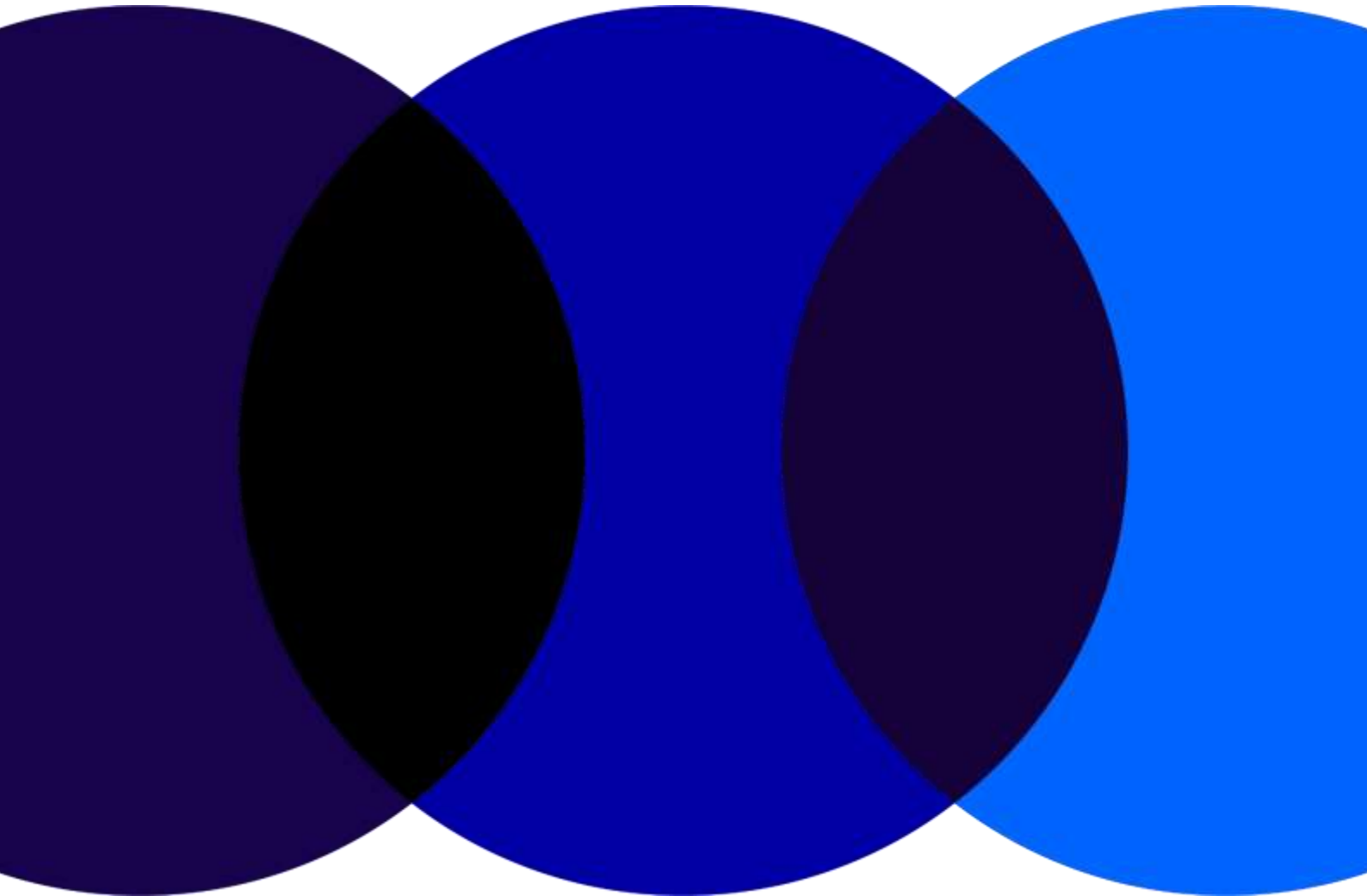
mer oppmerksomhet mot hvordan betingelser på systemnivå bygger oppunder samhandlingsmodellen.

Som nevnt er mange av deltakerne i piloten opptatt av balansegangen mellom samarbeid og effektivitet. Arbeidsgiverteam innebærer stor ressursinnsats mot enkelte prioriterte virksomheter. Innsatsen må derfor være tilstrekkelig effektiv, målrettet og i tråd med IA-avtalen. Samtidig er arbeidsgiverteamene fortsatt i en uttestingsperiode, og det vil fremdeles gjøres justeringer og endringer i måten det arbeides på. I den forbindelse kan det være nyttig å minne om Gudmund Hernes' skille mellom éngangere og gjengangere (1977). Hernes skrev rett nok ikke om samarbeid i NAV, men om kraftkommuner. Poenget er likevel relevant: Forskjellen er stor mellom en organisasjon som håndterer et visst sett med utfordringer i ett enkeltstående tilfelle, og organisasjoner som håndterer de samme utfordringene gjentatte ganger. Som Hernes (1977, s. 17) skriver: «Mens opplegget for éngangere er improvisert, blir det for gjengangeren rutinisert». Det rutiniserte er som regel også mer systematisk. Systematikk er en definert målsetting i samhandlingsmodellen om IA-oppgaven og er konkretisert ved at samarbeid skal bli mindre tilfeldig, mindre personavhengig og mer systematisk. Før man kommer dit, trengs mer uttesting og et større erfaringsgrunnlag.

Litteraturliste

- Agranoff, R.I. & McGuire, M. (2003). *Collaborative Public Management: New Strategies for Local Government*, Washington D.C.: Georgetown University Press
- Anvik, C. H., Bliksvær, T., Breimo, J. P., Lo, C., Olesen, E. S. B. & Sandvin, J. T. (2019). Forskning om koordinerte tjenester til personer med sammensatte behov. Kunnskapsnotat, Norges forskningsråd.
- Bentzen, T. Ø., Siverbo, S., & Winsvold, M. (2024). Keeping the Magic Alive: The Multiple Functions of Magic Concepts. *Public Administration Review*.
<https://doi.org/10.1111/puar.13814>
- Breimo, J. P., Anvik, C. H., Lo, C., & Olesen, E. S. B. (2022). Mot bedre samarbeid?: Betragtninger fra studier av norske velferdstjenester. Universitetsforlaget.
- Christensen, T., Lægreid, P., Roness, P. G. & Røvik, K. A. (2004). *Organisasjonsteori for offentlig sektor: instrument, kultur, myte*. Universitetsforlaget.
- Ekspertutvalget. (2023). Gjennomgang av allmennlegetjenesten. Ekspertutvalgets rapport. Ny versjon 09.05.2023 Helse- og omsorgsdepartementet.
<https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/gjennomgang-av-allmennlegetjenesten/id2971896/>
- Ghate, D. (2018). Developing theories of change for social programmes: co-producing evidence-supported quality improvement. *Palgrave Commun*, 4 (90).
<https://doi.org/10.1057/s41599-018-0139-z>
- Hernes, G. (1977). Fossekraft mot organisasjonsstyrke. I: Selvik, A & Hernes, G. *Dynamikk i borehullene*. Universitetsforlaget.
- Huxham, C., & Vangen, S. (2005). *Managing to Collaborate: The Theory and Practice of Collaborative Advantage*. Routledge.
- Lemire, S., Kwako, A., Nielsen, S. B., Christie, C. A., Donaldson, S. I. & Leeuw, F. L. (2020). What Is This Thing Called a Mechanism? Findings From a Review of Realist Evaluations. *New directions for Evaluations*, 2020 (167), 73-86.
<https://doi.org/10.1002/ev.20428>
- Mayne, J. (2023). Assumptions in theories of change. *Evaluation and Program Planning*, 98, 102276. <https://doi.org/10.1016/j.evalprogplan.2023.102276>
- NAV. (2023a). NAVs omverdensanalyse 2023-2025. <https://www.nav.no/no/nav-og-samfunn/kunnskap/analyser-fra-nav/nav-rapportserie/navs-omverdensanalyse-20232035>

- NAV. (2023b). *NAV's strategi*. <https://www.nav.no/strategi>
- NAV. (2024). Rammeverk for tjenester til arbeidsgivere. Upublisert.
- NOU 2000: 27. (2000). *Sykefravær og uførepensjonering — Et inkluderende arbeidsliv*. Arbeids- og inkluderingsdepartementet.
<https://www.regjeringen.no/contentassets/02060f76fc28489288d00f4a70ecb338/no/pdfa/nou200020000027000dddpdfa.pdf>
- Oxford Research. (2022). *Kartlegging og evaluering av NAV sin oppfølging av IA-avtalen 2019-2022*. [Evaluering]. <https://oxfordresearch.no/publications/kartlegging-og-evaluering-av-nav-sin-oppfolging-av-ia-avtalen-2019-2022-rapport-delprosjekt-2/>
- Pawson, R., & Tilley, N. (1997). An introduction to scientific realist evaluation. In E. Chelimsky & W. R. Shadish (Eds.), *Evaluation for the 21st century: A handbook* (pp. 405–418). Sage Publications, Inc. <https://doi.org/10.4135/9781483348896.n29>
- Pollitt, C. and Hupe, P. (2011) Talking about Government: The Role of Magic Concepts. *Public Management Review*, 13, 641–658. <https://doi.org/10.1080/14719037.2010.532963>
- Pressman, L. J., & Wildavsky, A. (1984). *Implementation* (3. utg.). The Oakland Project.
- Proctor, E., Silmere, H., Raghavan, R. Hovmand, P., Aarons, G., Bunger, A., Griffey, R. & Hensley, M. (2011). Outcomes for Implementation Research: Conceptual Distinctions, Measurement Challenges, and Research Agenda. *Adm Policy Ment Health*, 38, 65–76. <https://doi.org/10.1007/s10488-010-0319-7>
- Stern, E., Stame, N., Mayne, J., Forss, K. Davies, R. & Befami, B. (2012). *Broadening the Range of Designs and Methods for Impact Evaluation*. Department for International Development.
- Strand, T. (2007). *Ledelse, organisasjon og kultur*. (2. Utg). Fagbokforlaget.



OXFORD RESEARCH

Denmark

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

Norway

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

Sweden

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

Finland

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

Baltics/Riga

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

Belgium/Brussels

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