



Evaluering av tilskudd til ekspertbistand

Sluttrapport fra Oxford Research og
Proba Samfunnsanalyse

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

Oktober 2023 – Juni 2024

Prosjektledelse

Senioranalytiker Morten Grønås-Werring
(Prosjektleder)

Senioranalytiker André Olsen
(Assisterende prosjektleder)

Prosjektteam

Senioranalytiker Iselin Bøge Rom
Analytiker (ph.d.) Ida Marie Opdal

Utredner Gro Malene Vestøl (Proba
Samfunnsanalyse)

Forsker/Utredner Vibeke Heidenreich
(Proba Samfunnsanalyse)

Kvalitetssikrer

Sjefsanalytiker (ph.d.) Frode Bjørge



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

Langtidssykefravær og frafall fra arbeidslivet som skyldes forhold på arbeidsplassen er en kompleks samfunnsflope som leder mange inn i utenforskap. I tillegg påføres det norske velferdssamfunnet store utgifter: Den siste tiden har økning i sykefraværet nærmet seg de historiske toppnivåene – og tall fra revidert nasjonalbudsjett viser at utgiftene til sykepenger har steget med 3,5 milliarder kroner i 2024.

I denne konteksten skal IA-avtalen reforhandles for syvende gang. Det er gjort mye forskning på feltet i inneværende avtaleperiode, blant annet under IA-FOU-programmet. Mye av denne kunnskapsproduksjonen indikerer at det er behov for å tenke nytt rundt det nåværende, stoppunktbaserte oppfølgingsregimet. Selv om denne evalueringen legger en avgrenset ordning under lupen, mener vi funnene har implikasjoner for den bredere tilnærmingen til forebygging og oppfølging av sykefravær i arbeidslivet. Vi ønsker med dette arbeidslivets parter og staten, ved Arbeids- og inkluderingsdepartementet, lykke til i forhandlingene – og vi håper at rapporten blir et nyttig bidrag til kunnskapsgrunnlaget.

Vi vil takke alle respondenter som har deltatt i spørreundersøkelser og informanter som har stilt til intervju med oss i forbindelse med evalueringen, og særlig til arbeidsgivere, arbeidstakere og eksperter som har vært villige til å dele sine direkte erfaringer med ordningen. Vi vil også rette en stor takk til NAV Arbeidslivssentrene som har bistått oss med å komme i kontakt med relevante informanter og som har bidratt med svært nyttige refleksjoner og betraktninger rundt ordningen. I tillegg vil vi takke referansegruppen for gode innspill og våre kontaktpersoner i Arbeids- og velferdsdirektoratet, Truls-Ivar Ruud, Bernhard Weigel og Ola Thune for å tilgjengeliggjøre data og gi god bistand underveis i gjennomføringen.

Kristiansand, 10. juni 2024



Morten Grønås-Werring
Senioranalytiker og prosjektleder
Oxford Research AS

Sammendrag

Tilskudd til ekspertbistand er et virkemiddel under IA-avtalen, som ble innført i 2019 for å forebygge og redusere sykefravær i arbeidslivet. Ordningen gir arbeidsgivere økonomisk støtte til å engasjere en ekstern ekspert som skal bistå i å avklare årsaker til sykefravær og foreslå tiltak for å få den ansatte tilbake i arbeid. Målgruppen for ordningen er arbeidstakere med langvarig eller hyppig gjentakende sykefravær.

Evalueringen er gjennomført av Oxford Research i samarbeid med Proba Samfunnsanalyse. Den har foregått i perioden oktober 2023 til mai 2024, på oppdrag for Arbeids- og velferdsdirektoratet, finansiert av FoU-programmet under IA-avtalen. Ordningen er nylig blitt evaluert (2022). Formålet med denne nye evalueringen har vært å gå dypere inn i å dokumentere og vurdere ordningens måloppnåelse, hvorvidt ordningen virker etter intensjonen, og hvordan den kan bli bedre. Funnene ses i sammenheng med den tidligere evalueringen der det er relevant. Evaluator ble også bedt om å undersøke erfaringer og vurdere oppskalering av to regionale utprøvinger: Utprøvingen av rammeavtaler i NAV for anskaffelser av ekspertbistand (i Innlandet) og utprøvingen av lokal vedtaksmyndighet på NAV-kontor (i Agder, Nordland og Øst-Viken). Evalueringen er basert på en flermetodisk tilnærming, inkludert spørreundersøkelser til arbeidsgivere, registerdataanalyser og kvalitative intervjuer med involverte parter.

Evalueringen viser at bruken av tilskuddsordningen har økt betydelig siden 2019, men at det fortsatt er store variasjoner i bruken mellom ulike fylker og bransjer. Kjennskapet til ordningen blant arbeidsgivere er fortsatt relativt lav, og mange er usikre på om de oppfyller vilkårene for å søke.

De fleste arbeidsgivere og arbeidstakere som har benyttet ordningen er fornøyde, og opplever at ekspertbistanden har bidratt til å avklare situasjonen og finne løsninger. Ordningen har flere viktige bieffekter, eksempelvis å styrke arbeidsgivers arbeidsmiljøkompetanse og «ikke-målbare» virkninger, som å styrke den ansattes håndtering av sin helhetlige livssituasjon. Registerdataanalysen viser imidlertid at arbeidstakere som mottar ekspertbistand ikke har større sannsynlighet for å komme tilbake i arbeid enn andre i målgruppen. Dette kan også skyldes at sakene som får ekspertbistand er mer komplekse.

Evaluator anbefaler blant annet å gjøre ordningen bedre kjent, lage én felles portal for både søknader og refusjon samt styrke NAVs oppfølging av sakene i etterkant. I tillegg anbefaler evaluator å videreføre og gradvis utvide ordningen med delegert vedtaksmyndighet til flere NAV-kontor, samtidig som NAV Arbeidslivssenter beholder en koordinerende rolle for å sikre god opplæring og oppfølging av kontorene. Videre skisseres to mulige utviklingsspor for ordningen: Den kan rendyrkes mer som et individrettet tiltak for tidlig innsats i sykefraværsoppfølgingen, eller den kan i større grad brukes til lederstøtte som siste utvei og bidra til ny dynamikk i fastlåste sykefraværssaker.

Innholdsfortegnelse

Sammendrag	
1. Bakgrunn og formål	1
1.1 Om tilskudd til ekspertbistand	2
1.2 Oppdragets problemstillinger	4
2. Metode	6
2.1 Innledende intervjuer	6
2.2 Casestudier.....	6
2.3 Øvrige intervjuer	8
2.4 Registerdataanalyser	9
2.5 Spørreundersøkelse til arbeidsgivere	11
2.6 Evalueringsfaglig rammeverk.....	14
2.7 Vurdering av datagrunnlag og metode.....	15
3. Bruken av ordningen	17
3.1 Omfanget av bruken i tall.....	17
3.2 Hvor godt kjent er ordningen blant arbeidsgivere?	18
3.3 Hvordan har arbeidsgiverne fått kunnskap om ordningen?	22
3.4 Bakgrunnen for at det søkes ekspertbistand?	27
3.5 Kjennetegn ved arbeidsgivere som bruker ordningen og ikke	32
3.6 Kjennetegn ved arbeidstakere i målgruppen for ekspertbistand	34
3.7 Kjennetegn ved ekspertene	36
3.8 Øvrige aktørers involvering i forbindelse med ekspertbistand	39
3.9 Administrative forhold	40
4. Innholdet i ekspertbistanden	48
4.1 Kjennetegn på ekspertbistanden	48
4.2 Eksempler på bruk av ekspertbistand fra casestudiene.....	51
5. Måloppnåelse og virkninger	56
5.1 Utfall for arbeidstakere som har mottatt ekspertbistand og ikke	56
5.2 Informantenes refleksjoner og vurderinger	62
6. Erfaringer fra utprøvingene	72

6.1 Rammeavtaler med eksperter.....	72
6.2 Delegert vedtaksmyndighet til NAV-kontor	78
7. Overordnede vurderinger og anbefalinger	86
7.1 Hvordan kan tilskudd til ekspertbistand bli mer kjent?	86
7.2 Er det behov for tilskuddet og i hvilke situasjoner fungerer virkemidlet etter intensjonen?	89
7.3 Hvordan kan virkemidlet bli bedre, og hva er implikasjonene for NAVs sykefraværsoppfølging?.....	92
Litteraturliste	97
Vedlegg.....	100
Vedlegg 1: Kravspesifikasjon 2022: Utlysning av rammeavtaler om ekspertbistand .	

1. Bakgrunn og formål

Tilskudd til ekspertbistand er et forholdsvis nytt virkemiddel som ble innført i forbindelse med IA-avtalen for perioden 2019-2022, som ble forlenget ut 2024. Til forskjell fra tidligere, dekker dagens avtale hele det norske arbeidslivet, og ikke kun virksomheter som har inngått en lokal IA-avtale. Tilskudd til ekspertbistand kan derfor benyttes i alle deler av arbeidslivet. En del av hensikten med tilskudd til ekspertbistand er å forsterke arbeidsplassen som «den viktigste arenaen for oppfølging» og er i tråd med NAVs målsetting om å sammen finne løsninger med dem som trenger det mest (NAV, 2023). Ordningen er særlig innrettet mot å forebygge og redusere lange og/eller hyppig gjentakende sykefravær.

Tilskudd til ekspertbistand har blitt evaluert tidligere (Arbeidsforskningsinstituttet og Proba, 2022). Formålet med evalueringen, som ble igangsatt i 2020, var å innhente og synliggjøre erfaringer med ordningen. Evalueringen skulle også danne et grunnlag for forbedring og videreutvikling av virkemiddelet. Evalueringen viste at tilskuddet i undersøkelsesperioden var lite kjent blant norske arbeidsgivere. Derfor forelå det på dette tidspunktet ikke nok data til å vurdere virkningene av ordningen, og hvorvidt den burde videreføres. Dette knyttet seg også til pandemien, som pågikk i evalueringens undersøkelsesperiode. Likevel konkluderte evalueringen med at tilskudd til ekspertbistand i nokså stor grad benyttes i tråd med intensjonen, og at ordningen fremstår som hensiktsmessig og relevant. Evalueringen pekte samtidig på noen forbedringspunkter med ordningen, herunder et behov for å forbedre informasjonsarbeidet og ekspertrapportene, og tydeliggjøre tiltakets intensjon.

Den forrige evalueringen var avgrenset til virksomheter som har søkt tilskudd, med vekt på de som mottok midler. I denne evalueringen er hele tilskuddets målgruppe undersøkt. Det vil si at vi også har innhentet data om individer med langvarig sykefravær, og virksomhetene de arbeider i, som ikke har søkt om eller mottatt ekspertbistand. Hensikten er å undersøke kjennskapen til ordningen og virksomhetenes vurdering av ordningens relevans, opp mot beskrivelser av den. Den forrige evalueringen behandlet heller ikke spørsmål om effekter, men var avgrenset til å undersøke forutsetninger for måloppnåelse. Vi har i denne evalueringen rettet større oppmerksomhet om effekter, gjennom et fyldigere kvalitativt materiale og registerdataanalyser, med et kvasi-eksperimentelt design, av mottakernes arbeidsmarkedstilknytning i etterkant av mottatt tilskudd. Til grunn for den nye evalueringen lå også et kunnskapsbehov knyttet til trekk ved ekspertene og hva deres bistand helt konkret har bestått i.

Denne evalueringen dokumenterer og vurderer ordningens måloppnåelse, hvorvidt ordningen virker i tråd med intensjonen og hvordan den kan bli bedre. Mer konkret

undersøkes omfanget av bruk og måloppnåelse, herunder hvordan bruken har endret seg over tid, bieffekter på arbeidsplassen som følge av ekspertbistanden og hvilke behov ekspertbistand er egnet for å løse. Videre har vi undersøkt kjennskapet til tilbudet og eierskapet til ordningen i NAV, hva som kjennetegner arbeidsgiverne som bruker ordningen, og kjennetegn ved ekspertene. I tillegg har denne evalueringen tatt for seg erfaringer fra de to utprøvingene i ordningen (bruk av rammeavtaler og forsøk med delegert vedtaksmyndighet). Evalueringen vil samlet sett være et bidrag inn i reforhandlinger av IA-avtalen, og gi grunnlag for å styrke den videre tjenesteutviklingen.

1.1 Om tilskudd til ekspertbistand

Tilskudd til ekspertbistand er regulert i midlertidig forskrift om tilskudd til ekspertbistand (heretter forskriften) med hjemmel i folketrygdloven § 8-7a (Folketrygdloven, 1997). NAV har gitt nærmere veiledning om regelverket i et eget rundskriv «Utfyllende regler – Forskrift om tilskudd til ekspertbistand (Rundskriv til forskrift om ekspertbistand, 2023).

Tilskudd til ekspertbistand er et virkemiddel under IA-avtalen som skal støtte opp under arbeidet med å forebygge og redusere sykefravær på den enkelte arbeidsplass. Av forskriftens §§ 1 og 2 fremgår det at hensikten med bistanden er å koble på en ekstern ekspert som skal være med å løse problemet som leder til at en arbeidstaker har lange og/eller hyppig gjentakende sykefravær, med sikte på å tilbakeføre arbeidstakeren til arbeid. Ekspertbistanden gis kun til enkeltsaker, knyttet til arbeidssituasjonen og forholdet mellom arbeidsgiver og en spesifikk arbeidstaker. Det kan dermed ikke brukes til gruppetiltak eller innkjøp av gjenstander. Av rundskrivet går det frem at arbeidstakeren ikke trenger å være sykemeldt på tidspunktet for ekspertbistanden, og det kan dermed også brukes forebyggende, forutsatt at det foreligger en historikk med lange/hyppig gjentakende sykefravær.¹ Arbeidstakeren kan også motta andre ytelser enn sykepenger, f.eks. arbeidsavklaringspenger, men det er krav om at det foreligger et arbeidsforhold.

Eksperten skal komme inn som en nøytral person med kompetanse på sykefravær og arbeidsmiljø, og gjøre en vurdering av arbeidssituasjonen og bakgrunnen for sykefraværet. I forskriftens § 3 er det vist til at innholdet i bistanden blant annet kan være å:

- bistå arbeidstaker og arbeidsgiver i en uhensiktsmessig arbeidssituasjon som kan medføre sykefravær, med å se nye muligheter,
- gjennomføre en arbeidsplassvurdering,
- bistå i saker hvor det kan ligge en konflikt eller opplevelse av konflikt til grunn,

¹ I rundskrivet åpnes det også opp for å bruke ekspertbistand hvor det allerede tidlige i sykefraværet vurderes at fraværet kan bli langvarig.

- bistå når arbeidstaker og arbeidsgiver er rådvile, og ikke vet hva mer som kan gjøres.

Det er arbeidsgiver som har hovedansvaret for å finne en ekspert som har en kompetanse som er tilpasset arbeidsgiverens og arbeidstakerens konkrete situasjon. Hvem eksperten er og hva vedkommende bringer inn av kompetanse vil derfor variere, men det er i rundskrivet presisert at eksperten skal ha offentlig godkjent utdanning eller autorisasjon på sitt område. I rundskrivet nevnes, som eksempler, kompetanse på tilrettelegging, relasjoner på arbeidsplassen, vanskelige og diffuse fraværsrealterte problemstillinger, endringer i arbeidslivet samt god kjennskap til det offentlig og private hjelpeapparatet.

Ekspertbistanden skal resultere i en rapport til arbeidstaker og arbeidsgiver, hvor arbeidsgiver har ansvar for at NAV mottar en kopi. Rapporten skal, ifølge forskriften, beskrive årsaken til sykefraværet og foreslå tiltak for tilbakeføring til arbeid. Gjennom ekspertbistanden kan de involverte bli kjent med helseopplysninger og andre forhold som ikke er alminnelig kjent. Slike opplysninger skal behandles fortrolig, selv når de ikke er omfattet av lovbestemt taushetsplikt. Målet om at arbeidstakeren skal komme tilbake til arbeid, gjelder først og fremst i forhold til arbeidstakers opprinnelige arbeid eller annet arbeid hos samme arbeidsgiver. Et mulig utfall av ekspertbistanden kan likevel være at arbeidstakeren får råd om å finne annet arbeid. Karriereveiledning og tematisering av jobbmobilitet kan altså inngå i ekspertbistanden.

Det er i forskriftens § 4 oppstilt flere vilkår for at ekspertbistand skal kunne innvilges, med krav om at bedriftsinterne tiltak og relevante offentlige støtteordninger er utprøvd eller vurdert.² Det vises for øvrig til de spesifikt nevnte tilfellene hvor ekspertbistand ikke kan ytes opplistet i forskriftens § 4 andre ledd. Av samme bestemmelse fremgår det at arbeidsgiver, arbeidstaker og NAV må være enige om at det er hensiktsmessig med ekstern ekspertbistand. I rundskrivet er dette beskrevet som at det skal ha vært kontakt mellom NAV og arbeidsgiveren før søknadsskjemaet fylles ut.

Tilskuddet dekker arbeidsgiverens utgifter til ekspertbistand opp til en maksimal sats, som utgjør 23 100 kroner per 24.05.2024. Arbeidsgiver betaler for ekspertbistanden, og må kreve refusjon av utgiftene fra NAV, jf. forskriftens § 5.³ Av forskriftens § 6 fremgår det at arbeidsgiver må søke om tilskuddet (via Altinn) før ekspertbistanden iverksettes. Søknaden skal inneholde en beskrivelse av den ekspertbistanden som planlegges gjennomført. Arbeidsgiver mottar et tilsagnsbrev dersom tilskudd til ekspertbistand blir innvilget

² Ekspertbistand skal avgrenses mot bedriftshelsetjenestens oppgaver. Ifølge rundskrivet må NAV kontrollere at ekspertbistanden faller utenfor det som bedriftshelsetjenesten normalt ville tilbudt den aktuelle arbeidsgiveren. Virksomheter som ikke er tilknyttet en bedriftshelsetjeneste vil dermed kunne ha noe større spillerom på hva slags ekspertbistand de kjøper inn og får dekket gjennom tilskuddsordningen.

³ Det gjelder en seks måneders frist i henhold til folketrygdlovens § 22-14 tredje ledd (foreldelse). Rundskrivet viser til at fristen løper fra sluttdato i saksbehandlingssystemet Arena.

Vedtaksmyndigheten for å innvilge tilskudd til ekspertbistand er lagt til arbeidslivssentrene i de ulike NAV fylkene, med tillegg av pågående utprøvinger hvor enkelte NAV-kontor har fått delegert vedtaksmyndighet (se kapittel 6).

1.1.1 Utprøvinger i ordningen

Departementet igangsatte høsten 2022 en utprøving i NAV Innlandet hvor NAV Tiltak i tett samarbeid med NAV Arbeidslivssenter i Innlandet, har inngått tre rammeavtaler med eksperter, jf. forskriftens § 9a. Rammeavtalene skulle gi NAV og arbeidsgivere bedre oversikt over aktuelle eksperter i sitt fylke, og gjøre ordningen enklere og mer brukervennlig (Arbeids- og inkluderingsdepartementet, 2022).

I ordningen med delegert vedtaksmyndighet er vedtaksmyndigheten for ordningen overført fra NAV Arbeidslivssentrene til NAV-kontorene. Formålet er å øke kjennskapen til ordningen i NAV-kontorene og øke bruken av ekspertbistand. Ordningen er utprøvd i Øst-Viken, Agder og Nordland.

De to utprøvingene er nærmere omtalt i kapittel 6.

1.2 Oppdragets problemstillinger

Det overordnede kunnskapsbehovet har vært å dokumentere og vurdere måloppnåelsen for ordningen. Arbeids- og velferdsdirektoratet ønsket å vite om virkemiddelet fungerer etter intensjonen, og hvordan virkemiddelet kan bli bedre. Oppdragsgiver ønsket en bred kartlegging av forvaltningen, bruken og resultater av ordningen, med formål å vurdere ordningens måloppnåelse og forbedringspunkter. Evalueringen bygger på følgende problemstillinger:

1) Omfang av bruk og måloppnåelse

- a) Hva kjennetegner dem som bruker ordningen og dem som kunne hatt nytte av ordningen, men som ikke bruker den?
- b) Hvordan brukes ekspertbistand og har bruken endret seg over tid med hensyn til omfang, formål og innhold?
- c) Hvordan gikk det med arbeidstakerne som har mottatt ekspertbistand og ble det noen bieffekter for arbeidsplassen?
- d) Hvilke behov er ekspertbistand egnet til å løse, og i hvilken grad er det ivarettatt gjennom det eksisterende IA-regimet?

2) Kjennskap til tilbudet, og eierskap i NAV

- a) Hvor godt kjent er ordningen blant arbeidsgivere i målgruppen?
- b) Hvilken innsats har NAV og partene lagt ned for å gjøre ordningen kjent?
- c) Hvor har arbeidsgivere fått kjennskap til ordningen?
- d) Hvordan kan virkemidlet bli bedre kjent og brukt der det er lite brukt i dag?

3) Mer kunnskap om arbeidsgiverne og ekspertene

- a) Hva kjennetegner arbeidsgiverne som bruker ordningen?
- b) Hvilke behov har arbeidsgivere og hva utløser at de benytter seg av tilskudd til ekspertbistand?
- c) Hvor tilfredse er arbeidsgivere med ordningen?
- d) Hvordan følger arbeidsgiverne opp tiltakene som foreslås i etterkant?
- e) Hva kjennetegner ekspertene når det gjelder profesjon, kompetanse og tilknytning til bedriftshelsetjeneste?

4) Erfaringer fra igangsatte utprøvinger i ordningen

- a) Hva er erfaringene med utprøving av rammeavtale i NAV for anskaffelser av ekspertbistand?
 - i) Er det en hensiktsmessig måte å organisere ordningen på og hva er fordelene og ulempene med denne ordningen kontra ordinær praksis?
 - ii) Hva kjennetegner ekspertene i rammeavtalen og hva de kan levere?
- b) Hva er erfaringene med utprøvingen av lokal vedtaksmyndighet?
 - i) Bidrar utprøvingen til økt kjennskap blant NAV-kontor og arbeidsgivere og økt bruk av ordningen?
 - ii) Hva er fordeler og ulemper ved denne ordningen og bør den skaleres opp til allmenn praksis i NAV? Hvordan bør den i så fall implementeres nasjonalt?

Ved prosjektoppstart opplyste oppdragsgiver om at utprøvingen med rammeavtaler ikke skulle videreføres (avsluttet ved årsslutt 2023). Det ble derfor enighet om at datainnhenting og evalueringen av utprøvingen med rammeavtaler skulle få et noe mindre fokus i oppdraget enn opprinnelig tiltenkt.

2. Metode

Vi har benyttet et flermetodisk design for evalueringen og innhentet data ved hjelp av kvalitative intervjuer, spørreundersøkelser og registerbaserte uttrekk. For å innhente dybdeinformasjon om hvordan ekspertbistand fungerer i enkeltvirksomheter, har vi dessuten gjennomført casestudier der vi har intervjuet alle involverte parter i den enkelte saken. Evalueringen er gjennomført i tidsrommet oktober 2023 til mai 2024. I det følgende presenteres oppdragets metode mer inngående.

2.1 Innledende intervjuer

I oppstarten av prosjektet (oktober-november 2023) intervjuet vi samtlige medlemmer i referansegruppen som representerer arbeidslivets parter. I tillegg intervjuet vi personer med overordnet faglig ansvar for tilskudd til ekspertbistand i IA- og sykefraværskontoret ved Arbeids- og velferdsdirektoratet. Formålet med disse intervjuene var å undersøke historikken rundt hvordan tilskuddsordningen var kommet i stand og hvilke hensyn som hadde vært styrende for utformingen. Vi var også opptatt av å undersøke om partene hadde diskutert tilskuddsordningen internt eller gjennomført datainnsamling blant egne medlemmer eller stått for kunnskapsproduksjon som kunne være relevant for evalueringen.

2.2 Casestudier

Casestudiene har hatt som formål å sikre dybdekunnskap om hvordan ekspertbistand benyttes, søknads- og beslutningsprosess, resultater og involverte aktørers erfaringer. Casestudiene har gitt god innsikt i suksessfaktorer og barrierer for bruk av ekspertbistand, hvilke behov ekspertbistand er egnet for å løse, samt forutsetninger for at ordningen skal fungere godt.

Vi har gjennomført totalt 11 casestudier. Tre av disse inkluderer NAV-kontorer med delegert vedtaksmyndighet. Vi erfarte gjennom datainnsamlingen at delegert vedtaksmyndighet kontra ordinær forvaltning (gjennom NAV Arbeidslivssenter) har liten betydning for innholdet ekspertbistanden. Vi valgte derfor å sammenstille funnene fra de 11 casestudiene.

I tilbudet la vi opp til å undersøke 3-5 saker i NAV Innlandet, for å dekke utprøvingen med rammeavtaler. Fordi vi fikk informasjon fra oppdragsgiver i oppstartsmøtet om at denne ordningen skulle avvikles, besluttet vi sammen å øke antallet ordinære casestudier og heller gjennomføre et gruppeintervju med relevante informanter fra NAV Innlandet for å kartlegge deres samlede erfaringer med utprøvingen (se kapittel 2.3).

2.2.1 Prosedyre for utvalg av og booking av caser

For å velge ut casene med ordinær forvaltning av tilskuddet, har vi lagt til grunn omfanget av fylkenes erfaringer med tilskudd til ekspertbistand og geografisk variasjon. Alle de ni ordinære casene har blitt gjennomført i fylker med forholdsvis høy bruk av tilskuddet. For utprøving med delegert vedtaksmyndighet har vi tatt utgangspunkt i de tre fylkene dette gjelder.

Vi har forsøkt å maksimere spredningen med hensyn til størrelse, sektor, næring og antall ganger virksomheten har mottatt tilskudd, for å undersøke en størst mulig bredde i kontekster der ekspertbistand har blitt gjennomført. Vi har gjort dette ved å beregne en «variasjonsscore» for hver virksomhet, hvor poeng blir tildelt basert på om virksomheten representerer en mindre vanlig kombinasjon av disse kjennetegnene.⁴ Virksomhetene ble så rangert fra høyest til lavest variasjonsscore. Deretter blandet vi inn mer typiske mottakere i toppen av listen (med lavere variasjonsscore), slik at vi også sikret representasjon av disse i case-utvalget. Ved hjelp av denne metoden oppnådde vi en god spredning med hensyn til næring, størrelse, sektor og erfaring med tilskuddet.

Prosedyren for å velge ut case og få samtykke fra alle involverte parter har vært omstendelig og ressurskrevende. Vi har i tillegg lagt personvern hensyn til grunn, som sikrer at informanter i casestudiene ikke kan reidentifiseres opp mot registerdata og surveyfunn. For alle case, med unntak av én (hvor vi kun snakket med arbeidsgiver og arbeidstaker), har vi snakket med både arbeidsgiver, arbeidstaker og ekspert. For å få samtykke fra alle tre parter i sakene har vi benyttet følgende fremgangsmåte, som er avklart med oppdragsgiver:

- **Steg 1a: (ordinære):** Be NAV Arbeidslivssenter om å kontakte relevante arbeidsgivere.
- **Steg 1b: (delegert vedtaksmyndighet):** Be NAV-kontor om å kontakte relevante arbeidsgivere.
 - Det ble utarbeidet fylkesvise lister (beskrevet over) som ble sendt de respektive arbeidslivssentrene/NAV-kontorene hvor de ble bedt om å ta kontakt med arbeidsgivere fra toppen av den prioriterte listen. Vi anmodet arbeidslivssentrene/NAV-kontorene om å ta kontakt med arbeidsgiverne per telefon for å øke sannsynligheten for at arbeidsgivere vil svare positivt på å delta i undersøkelsen. Den praktiske betydningen av listene dalte imidlertid over tid – det viktigste ble etter hvert å rekruttere nok informanter.

⁴ For å beregne sjeldenhet, har vi benyttet formelen $\max(n) + 1 - n$ for hver variabel og i tillegg vektet sektor- og næringspoeng dobbelt så høyt som størrelse og antall ganger virksomheten har mottatt tilskudd, fordi vi anså det som mest sentralt å få representert små næringer og privat sektor.

- **Steg 2:** Svare på henvendelser fra arbeidsgivere som er villige til å delta i undersøkelsen.
 - Arbeidsgivere som var villige til å delta i undersøkelsen ble bedt om å ta kontakt med oss enten på telefon eller e-post. Vi forklarte at endelig utvelgelse av casestudier forutsetter at arbeidstaker også ønsker å delta i undersøkelsen og at vedkommende samtykker til at involverte aktører kan dele erfaringer om bruken av ekspertbistand, frigjort fra taushetsplikt. I første omgang ble arbeidsgiver bedt om å videreformidle en forespørsel til arbeidstaker om å delta i undersøkelsen. Nærmere informasjon ble sendt til arbeidsgiver i e-post, utformet slik at den også kunne deles med arbeidstaker.
- **Steg 3:** Svare på henvendelser fra arbeidstakere som er villige til å delta i undersøkelsen.
 - Arbeidstakerne fikk mer informasjon om prosjektet og hva det ville innebære for dem å delta i undersøkelsen. I dette skrivet inngikk også et samtykkeskjema hvor de kunne bekrefte at de ønsket å stille til intervju og samtykke til at arbeidsgiver og ekspert i intervju med oss, kunne uttale seg om ekspertbistanden i deres sak og hvordan dette har fungert basert på deres erfaringer samt at rapporter som utarbeides av eksperten kunne deles med oss.
- **Steg 4:** Kontakte tilknyttet ekspert.
 - Når vi hadde fått bekreftet intervjuer med arbeidsgiver og arbeidstaker (som var vår minimumsgrense for å gå videre med case) fikk vi kontaktinformasjonen til den aktuelle eksperten i saken fra arbeidsgiver. Disse ble deretter kontaktet med informasjon om prosjektet og spørsmål om å stille til intervju.
- **Steg 5:** Booke og gjennomføre intervjuer med de ulike partene i casene.

2.3 Øvrige intervjuer

Utover casestudiene har vi gjennomført intervjuer med informanter fra fem arbeidslivssentre og seks NAV-kontorer (både med og uten delegert vedtaksmyndighet). Intervjuene med arbeidslivssentrene og NAV-kontor har gitt deres perspektiver på ordningen, samt utprøvingen med delegert vedtaksmyndighet. I tillegg ble det gjennomført intervju med informanter fra NAV Arbeidslivssenter i Innlandet og NAV Tiltak med formål om å innhente deres perspektiver på utprøvingen med rammeavtaler.

2.4 Registerdataanalyser

2.4.1 Datagrunnlag

For å belyse bruken og resultatene av tilskudd til ekspertbistand, har vi innhentet registerbasert informasjon om kjennetegn ved arbeidstakere og arbeidsgivere som har mottatt tilskudd til ekspertbistand. I tillegg har vi fått registerdata om dem som er i målgruppen, men som ikke har mottatt tilskuddet. Registerdataene er brukt for å analysere hvilke faktorer som henger sammen med bruk av ordningen og resultater av mottatt bistand. Opplysningene er samlet inn fra NAVs administrative registre.

Populasjonen består av personer som har mottatt ekspertbistand eller vært i målgruppen for ekspertbistand. Målgruppen for ekspertbistand kjennetegnes av langvarige og/eller hyppig gjentakende sykefraværstilfeller der arbeidsgiver opplever situasjonen som fastlåst. Sistnevnte er åpenbart ikke mulig å benytte som avgrensningskriterium, men vi har valgt å operasjonalisere hyppig gjentakende eller langvarig sykefravær som at personen har hatt ≥ 8 ukers fravær sammenlagt i løpet av siste 12 måneder eller ≥ 8 uker i strekk, som er en definisjon brukt av FHI i en nylig forskningskartlegging (Folkehelseinstituttet, 2021). Populasjonen består altså av personer som har minst 8 ukers sykefravær i løpet av siste 12 måneder og/eller har mottatt ekspertbistand i perioden september 2019 til og med september 2023. Vi mottok opplysninger fra NAVs ulike registre med aidentifiserte løpenumre for individene og virksomhetene og koblet dem sammen. Det komplette datasettet inneholder data for 672 197 individer, fordelt på 106 217 virksomheter, hvorav 3 229 har mottatt ekspertbistand. Vi har komplette data for perioden januar 2019 til og med januar 2024, og i tillegg data for arbeids- og tiltakshistorikk. Statistikkseksjonen i Arbeids- og velferdsdirektoratet (AVdir) har foretatt uttrekk av følgende opplysninger:

- Legemeldt sykefravær (jan-des 2019 til og med januar 2024)
 - Start- og sluttdato for sykefraværstilfellet
 - Diagnosehovedgruppe (ICPC-2)
- Personkjennetegn:
 - Aidentifisert løpenummer
 - Alder (femårsintervaller)
 - Kjønn
 - Innvandrerbakgrunn (Dikotom: Norskfødt/ Innvandrer)
 - Kommunesentralitet
 - Lønnsinntekt og næringsinntekt
- Brukernes forløp i NAV (tre år tilbake i tid fra starten av observasjonsperioden, jan-des 2016 til og med januar 2024)
 - Mottak av tilskudd til ekspertbistand
 - Innsatsgruppe (/nedsatt arbeidsevne)

- Ytelser: tiltakspenger, AAP, uføretrygd (inkludert gradering)
- Brukernes arbeidsforhold (tre år tilbake i tid fra starten av observasjonsperioden av sykepenger, jan-des 2016 til og med januar 2024)
 - Start- og sluttdato for arbeidsforhold
 - Ukentlig avtalt arbeidstid per måned

I tillegg mottok vi et koblet datasett, der surveydataene fra arbeidsgiverundersøkelsen er satt sammen med data for individer som har mottatt ekspertbistand. Imidlertid viste dette datasettet seg å ha begrenset verdi, ettersom vi kun har surveydata som matcher 364 individer i registerdataene. Vi har derfor gjort separate analyser av det komplette surveydatasettet og det komplette registerdatasettet.

2.4.2 Analysemetoder

For å undersøke hvordan det har gått med arbeidstakere som har mottatt ekspertbistand, sammenlignet med personer som kun har vært i målgruppen, men ikke mottatt tilskuddet (hatt ≥ 8 ukers fravær i løpet av en tolv måneders periode fra 2019-2023), har vi benyttet sekvensanalyse.⁵ Metoden benytter sekvenser av tilstander og overganger mellom dem som analyseenhet. Sekvensanalyser er derfor godt egnet til å analysere ulike personers vei gjennom trygdesystem, arbeidsmarkedstiltak og arbeidsliv (Nossen et al., 2021). Metoden er primært deskriptiv, men i kombinasjon med andre analysemetoder, kan den brukes til å undersøke om ulike grupper har statistisk signifikant forskjellige forløp gjennom perioden.

I tillegg har vi benyttet Propensity Score Matching (PSM) for å konstruere en kontrollgruppe som har mest mulig like verdier på bakgrunnsvariablene som mottakere av ekspertbistand (se f. eks Caliendo & Kopeinig, 2008). Metoden er basert på å beregne sannsynligheten for at et individ mottar ekspertbistand, basert på de øvrige bakgrunnsvariablene, ved hjelp av logistisk regresjon. Disse predikerte sannsynlighetsverdiene kalles «propensity scores». Deretter benyttes en matching-algoritme til å identifisere individer fra kontrollgruppen (ikke-mottakere) som har likest mulig propensity scores med hver enhet fra tiltaksgruppen (mottakere). Vi har benyttet nearest neighbor matching med en streng terskel på caliper («propensity range»). Det betyr at algoritmen finner enheten med lavest differanse i propensity score, med en maksimal avstand på 0,01. Dermed inkluderer vi kun enheter som er svært like på de variablene vi kan observere. Selv med en lav caliper, har vi fått en kontrollgruppe med like mange enheter som tiltaksgruppen (3 229 individer).

⁵ Analysene er gjennomført med programvaren R og benytter blant annet pakken TraMineR. For mer informasjon se: <http://traminer.unige.ch/index.shtml>

Til slutt har vi sammenlignet sekvenser og arbeidsmarkedsstatus for tiltaks- og kontrollgruppen ved utgangen av observasjonsperioden. Dette kan betegnes som et kvasiekperimentelt design, som benytter statistisk kontroll for å estimere en «behandlingseffekt». Imidlertid er ikke dette designet ideelt for å avdekke kausale effekter. Vi omtaler disse begrensningene nærmere i delkapittel 2.7.

2.5 Spørreundersøkelse til arbeidsgivere

Vi har gjennomført en spørreundersøkelse rettet mot arbeidsgivere som har mottatt ekspertbistand. Listen over virksomheter ble basert på uttrekk fra NAVs administrative system for utbetaling av refusjoner. Etter fjerning av duplikater bestod utvalget av 1037 virksomheter. Spørreskjemaet ble distribuert til alle disse, ved hjelp av SurveyXact. Undersøkelsen pågikk i mars 2024 og vi mottok 234 fullstendige besvarelser, og oppnådde med det en svarandel på 23 prosent. Spørreskjemaet inneholder mange av de samme spørsmålene og svaralternativene som den forrige evalueringen, for å sikre sammenlignbarhet og muliggjøre måling av eventuelle endringer. Skjemaet inneholder imidlertid også mange nye spørsmål og ekstra svaralternativer. Vi har bevisst designet skjemaet på en slik måte at bruken av åpne spørsmål og fritekstfelt er minimert, av hensyn til risiko for deling av personsensitive opplysninger. Mange steder har vi derfor heller ikke latt respondenten utdype hva som ligger i «annet-kategorien».

Vi har også sendt en spørreundersøkelse til arbeidsgivere i målgruppen for ordningen, altså virksomheter med ansatte som har hatt hyppig gjentagende eller langvarig sykefravær, men som ikke har brukt ekspertbistand (jf. delkapittel 2.4.1). Vi inkluderte virksomheter som har hatt ansatte i observasjonsperioden som oppfyller følgende utvalgs-kriterier:

- Sykdomsbilde (ICPC-2-diagnose kan gjenfinnes blant mottakere av tilskudd til ekspertbistand)
- Vært sykemeldt sammenhengende i minst 8 uker
- Arbeider i en bedrift med minst 10 ansatte

Undersøkelsen ble distribuert til 1 426 virksomheter i mai 2024 og vi mottok 214 fullstendige besvarelser. Svarandelen ble dermed 15 prosent. Skjemaet er kort og dreier seg primært om å kartlegge om de har kjennskap til ordningen, hvorvidt den framstår som relevant og hvordan den eventuelt kan endres for å bli mer aktuell for virksomhetene.

2.5.1 Analysemetoder

Vi har undersøkt om det er noen relevante forskjeller mellom virksomheter som har ulike kjennetegn, når det gjelder oppnådde resultater. Dette har vi gjort ved hjelp av bivariate analyser av fordelingene kryssset mot hverandre, og undersøkt differansene. Samtidig blir

antallet observasjoner som analysene bygger på lavere når vi deler respondentene inn i mindre grupper. Jo flere kategorier en variabel som det skal krysses mot inneholder, desto færre observasjoner bygger fordelingen på. Da blir feilmarginene videre for de kryssede fordelingene, enn når vi ser på fordelingen som helhet. Datagrunnlaget vårt tillater dermed ikke å trekke noen statistisk velfunderte slutninger om sammenhenger mellom kjennetegn ved virksomheter og hvilke resultater de har oppnådd.

Frafallsanalyse

For å undersøke om det er skjevheter i utvalget, sammenlignet med populasjonen ellers, har vi gjennomført en enkel frafallsanalyse. Som tabellen under viser, er det noen utvalgsskjevheter å merke seg (markert i fet skrift). Virksomheter som har fått tilsagn i nyere tid, offentlig sektor, helse- og sosialtjenester og mellomstore virksomheter er noe overrepresenterte, og virksomheter som har fått tilsagn før 2022, i privat sektor og de største virksomhetene er omtrent tilsvarende underrepresenterte. Den praktiske betydningen av dette er begrenset: Eksempelvis endres differansen i frekvenser mellom en vektet og uvektet svarfordeling til påstanden «Det er enkelt å forstå hva tilskudd til ekspertbistand kan brukes til» kun med ca. to prosentpoeng. I rapporten oppgis derfor uvektede fordelinger.

Variabel/Verdi	Respondenter (n = 251)	Populasjon ellers (n = 785)	Differanse
Tilsagnsår			
2019	2 %	1 %	0,9 %
2020	7 %	10 %	-3,1 %
2021	13 %	20 %	-7,2 %
2022	33 %	32 %	0,9 %
2023	46 %	38 %	8,4 %
Sektor			
Privat	38 %	45 %	-7,5 %
Offentlig	62 %	55 %	7,5 %
Hovednæring			
Jordbruk, skogbruk og fiske	1 %	1 %	0,0 %
Bergverksdrift og utvinning	0 %	0 %	-0,1 %
Industri	5 %	9 %	-3,2 %
Elektrisitets-, gass-, damp- og varmtvannsforsyning	0 %	0 %	-0,3 %
Vannforsyning, avløps- og renovasjonsvirksomhet	2 %	0 %	1,2 %

Bygge- og anleggsvirksomhet	3 %	8 %	-4,8 %
Varehandel, reparasjon av motorvogner	4 %	5 %	-1,6 %
Transport og lagring	3 %	2 %	0,7 %
Overnattings- og serveringsvirksomhet	1 %	2 %	-1,1 %
Informasjon og kommunikasjon	0 %	2 %	-1,3 %
Finansierings- og forsikringsvirksomhet	0 %	0 %	-0,1 %
Omsetning og drift av fast eiendom	0 %	0 %	0,0 %
Faglig, vitenskapelig og teknisk tjenesteyting	1 %	3 %	-2,2 %
Forretningsmessig tjenesteyting	2 %	2 %	-0,6 %
Offentlig administrasjon og forsvar, og trygdeordninger underlagt offentlig forvaltning	6 %	5 %	0,4 %
Undervisning	13 %	14 %	-0,8 %
Helse- og sosialtjenester	58 %	44 %	13,8 %
Kulturell virksomhet, underholdning og fritidsaktiviteter	1 %	1 %	-0,5 %
Annen tjenesteyting	2 %	1 %	0,5 %
Ansatte			
10 til 20	18 %	18 %	-0,5 %
21 til 50	47 %	38 %	9,0 %
51 til 100	19 %	22 %	-2,7 %
Over 100	17 %	23 %	-5,8 %
Fylke			
Agder	6 %	5 %	0,4 %
Akershus	7 %	8 %	-0,3 %
Buskerud	5 %	4 %	1,4 %
Finnmark	1 %	0 %	0,7 %
Innlandet	4 %	5 %	-0,4 %
Møre og Romsdal	4 %	4 %	0,1 %
Nordland	2 %	3 %	-0,5 %
Oslo	7 %	10 %	-3,0 %
Rogaland	4 %	4 %	0,0 %

Telemark	5 %	6 %	-0,9 %
Troms	2 %	3 %	-1,2 %
Trøndelag	23 %	19 %	4,4 %
Vestfold	18 %	17 %	1,7 %
Vestland	8 %	11 %	-2,8 %
Østfold	2 %	1 %	0,6 %

Kilde: Oxford Research AS

2.6 Evalueringsfaglig rammeverk

Evalueringen har i sin analyse sett til tre av OECDs DAC-kriterier; *relevans*, *samstemthet* og *måloppnåelse*. Relevans sier noe om hvorvidt målsettingene og utformingen av ordningen svarer til behov hos målgruppen, og hvorvidt den fortsetter å gjøre det hvis omstendighetene endrer seg. Ordningen må både være mulig å gjennomføre for NAV og arbeidsgivere og dekke et reelt behov i oppfølgingen og forebyggingen av sykefravær. Samstemthet handler om hvor godt tilskuddet passer sammen med andre tiltak i NAVs sykefraværsoppfølging; I hvilken grad tilskuddet støtter opp om eller undergraver andre tiltak/tjenester i NAVs portefølje av virkemidler til arbeidsgiverne, og om andre tilskudd støtter opp om tilskudd til ekspertbistand. Måloppnåelse fokuserer på i hvilken grad ordningen har oppnådd de fastsatte målene. Dette innebærer å vurdere om tilskuddet til ekspertbistand har lyktes med å tilbakeføre ansatte til arbeid og hindret frafall fra arbeidslivet.

Figur 1: OECDs DAC-kriterier



2.7 Vurdering av datagrunnlag og metode

Evalueringen bygger på et rikt datamateriale, innhentet gjennom både kvantitative og kvalitative metoder. Gjennom triangulering av ulike datakilder får vi belyst problemstillingene på en mer grundig måte, noe som gir et mer helhetlig bilde av ordningen.

Spørreundersøkelsene gir breddekunnskap om kjennskapet til ordningen blant arbeidsgivere og hva de synes om den. Spørreundersøkelsene gir også et innblikk i hva som kjennetegner bruken av ordningen, og hva som kjennetegner ekspertene som blir hyret inn. Svakheten ved spørreundersøkelsene er at svarprosenten er relativt lav. Det er dessverre hovedregelen, snarere enn unntaket, i undersøkelser rettet mot virksomheter.

Kvalitative intervjuer og casestudier gir dybdekunnskap om hvordan ordningen fungerer i praksis, og hvilke erfaringer de involverte partene har. Casestudiene er spesielt nyttige, fordi de gir oss mulighet til å undersøke konkrete saker fra alle involverte parters perspektiv, og dermed få en helhetlig forståelse av prosessen.

Registerdataene gir et objektivt innblikk i hvem som bruker ordningen, og hvordan det går med dem i etterkant av ekspertbistanden. Ved å sammenligne mottakere av tilskuddet med en kontrollgruppe, kommer vi nærmere å si noe om effekten av ekspertbistand på arbeidsmarkedstilknytning. I evalueringens kravspesifikasjon har ikke oppdragsgiver lagt opp til en effektstudie, og designet er ikke ideelt for å avdekke kausale effekter.

Gullstandarden for å avdekke kausale effekter er et randomisert kontrollert forsøk (RCT). Samtidig er det, av etiske, økonomiske og/eller praktiske årsaker, sjelden mulig å gjennomføre en RCT-studie for å undersøke offentlige intervensjoner. RCT kjennetegnes av at en tiltaks- og kontrollgruppe fordeles ved hjelp av en tilfeldighetsmekanisme. Ved hjelp av tilfeldig inndeling, sikrer man at uobserverte (og uobserverbare) kjennetegn som kan påvirke resultatene blir mest mulig jevnt fordelt mellom gruppene. Gruppene vil da, i gjennomsnitt, være like på alle relevante faktorer, bortsett fra om de mottar tiltaket eller ikke. I andre sammenhenger kan man utnytte «naturlige eksperimenter», som gir tilfeldig eksponering for et tiltak. I denne evalueringen har imidlertid PSM kun gitt mulighet til å kontrollere for observerte forskjeller mellom gruppene, altså de egenskapene vi har data for. Dermed risikerer vi at uobserverte forskjeller mellom gruppene påvirker resultatene. For eksempel gir ikke registerdataene grunnlag for å måle ulikheter med hensyn til om arbeidstaker og arbeidsgiver opplever situasjonen som fastlåst. Det gir grunn til varsomhet rundt slutninger om kausalitet.

Utover begrensningene ved selve designet, er det i tillegg svakheter ved registerdataene: Vi har kun data for én måned i 2024, kontra tolv måneder de forrige årene – og den siste arbeidsmarkedsstatusen bygger dermed på færre observasjoner (i tid) enn resten. Dessuten er mange av bakgrunnsvariablene relativt grovkornede, herunder sykdomsårsaker og alvorlighetsgrad. Det skyldes at flere av bakgrunnsvariablene er gruppert i større kategorier, av hensyn til personvern. Slik gruppering reduserer risikoen for reidentifisering av individene. Mer finkornede data, særlig når det gjelder sykdomsdiagnoser, ville styrket grunnlaget for kausale slutninger.

Med et forbehold om at registerdataanalysen har begrensninger som gjør at vi bør være forsiktige med å trekke konklusjoner om årsakssammenhenger (effekter), vurderer vi alt i alt at datamaterialet gir et godt grunnlag for våre vurderinger og anbefalinger.

3. Bruken av ordningen

I dette kapittelet tar vi for oss forhold knyttet til bruken av tilskudd til ekspertbistand. Først beskrives bruken av ordningen i tall. Deretter redegjør vi for kjennskapen til ordningen blant arbeidsgivere, og hvordan arbeidsgivere har fått informasjon om ordningen. Videre beskrives bakgrunnen for at ekspertbistand er benyttet og kjennetegn ved arbeidsgivere, arbeidstakere og eksperter, samt øvrige aktørers involvering i sakene. I tillegg beskrives kjennetegn på arbeidsgivere og arbeidstakere som er i ordningens målgruppe, men som *ikke* har benyttet seg av tilskudd til ekspertbistand. Deretter tar vi for oss administrative forhold ved ordningen. Dette inkluderer tilskuddets størrelse og refusjon, søknads- og beslutningsprosessen samt ekspertrapportens betydning.

3.1 Omfanget av bruken i tall

Bruken av ordningen har økt siden forrige evaluering, som vist i tabellen nedenfor:

Tabell 1: Innvilgede tilsagnsbeløp på tilskudd til ekspertbistand per år

År	2019	2020	2021	2022	2023	2024
Tilsagn (sum)	kr 388 625	kr 5 472 748	kr 13 021 001	kr 21 206 719	kr 34 724 136	kr 24 080 552

Kilde: Oxford Research AS

Til tross for økningen til 34,7 millioner kroner i 2023, er beløpet et stykke unna den budsjetterte årlige rammen på 50 millioner kroner. Per 5. mai 2024 var det gitt tilsagn for litt over 24 millioner kroner – om bruken fortsetter i samme tempo kan dermed 2024 bli det første året der hele rammen brukes opp. Totalt er det gitt tilsagn for nesten 100 millioner kroner over fem og et halvt år.

Det er viktig å bemerke at tallene for tilsagn gjelder søknader som er innvilget og ikke faktisk utbetalte *refusjoner*. Ser vi på tallene for refunderte tilsagn per år, viser de også en markant økning fra kun 30 refunderte tilsagn i 2019 til 1519 i 2023 og 158 så langt i 2024. Bruken av ekspertbistand har variert betydelig fra fylke til fylke (Tabell 2). Vestfold og Telemark og Trøndelag har vesentlig høyere refunderte beløp enn de andre fylkene. Faktisk står disse to fylkene alene for halvparten av de totalt 60 millioner kronene som det er gitt tilsagn på og refundert siden 2019, med henholdsvis 17 millioner for Vestfold og Telemark og 13,5 millioner i Trøndelag. Deretter følger Oslo (5,2 millioner), Vestland (5 millioner), Vest-Viken (4,2 millioner), Innlandet (3,8 millioner), Agder (2,7 millioner), Møre og Romsdal (2,6 millioner), Øst-Viken (2,2 millioner), Troms og Finnmark (1,7 millioner), Nordland (1,5 millioner) og Rogaland (1,2 millioner).

Tabell 2: Fylkesfordelte refusjonsbeløp for tilskudd til ekspertbistand per år

Fylke	2019	2020	2021	2022	2023	2024 (per 5. mai)
02 Øst-Viken	kr 5 700	kr 267 710	kr 453 300	kr 404 863	kr 1 056 281	kr 8 000
03 Oslo	kr 40 000	kr 175 730	kr 682 503	kr 1 334 200	kr 2 777 713	kr 212 989
04 Innlandet	kr 14 400	kr 243 458	kr 328 093	kr 1 106 628	kr 2 069 541	kr 132 246
06 Vest-Viken	kr 69 600	kr 343 586	kr 575 467	kr 675 051	kr 2 286 592	kr 334 498
08 Vestfold og Telemark	kr 193 950	kr 1 788 135	kr 4 096 800	kr 5 610 530	kr 5 074 287	kr 288 675
10 Agder	kr 25 475	kr 170 333	kr 287 231	kr 571 167	kr 1 613 445	kr 102 795
11 Rogaland	kr 0	kr 44 311	kr 95 118	kr 364 717	kr 653 192	kr 41 050
12 Vestland	kr 0	kr 223 236	kr 655 368	kr 1 226 573	kr 2 733 577	kr 163 200
15 Møre og Romsdal	kr 23 525	kr 101 586	kr 383 010	kr 492 040	kr 1 466 668	kr 175 432
18 Nordland	kr 0	kr 61 500	kr 191 240	kr 365 835	kr 865 730	kr 26 500
19 Troms og Finnmark	kr 0	kr 98 440	kr 232 542	kr 391 307	kr 916 658	kr 30 705
50 Trøndelag	kr 8 000	kr 1 733 661	kr 2 616 854	kr 4 256 519	kr 4 174 035	kr 630 892
Totalsum	kr 380 650	kr 5 251 686	kr 10 597 525	kr 16 799 429	kr 25 687 719	kr 2 146 982

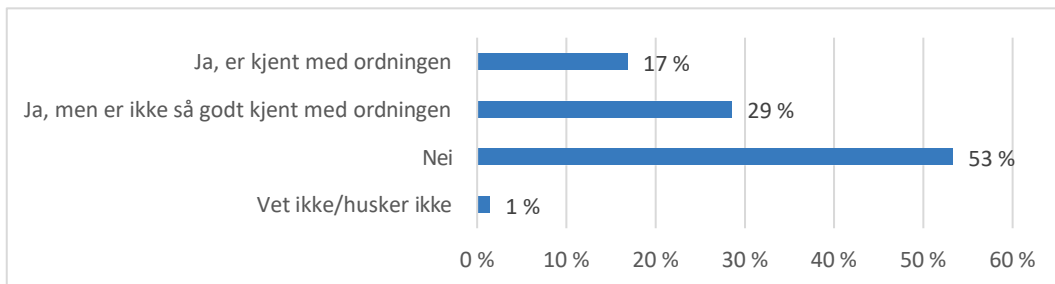
Kilde: Oxford Research AS

3.2 Hvor godt kjent er ordningen blant arbeidsgivere?

En forutsetning for at tilskudd til ekspertbistand skal bli brukt er at de som kan ha nytte av den kjenner til ordningen. Vi har derfor kartlagt kjennskapet gjennom en spørreundersøkelse rettet mot et utvalg virksomheter i målgruppen (med én eller flere ansatte som har hatt langvarig sykefravær) som ikke har mottatt tilskudd (jf. kapittel 2.5).

Som Figur 2 viser, hadde ca. halvparten av respondentene hørt om tilskuddsordningen, men av disse oppgir 30 prosent at de ikke er så godt kjent med ordningen. Kjennskapet er noe høyere i offentlig sektor, og særlig i kommunal sektor, sammenlignet med privat sektor. I privat sektor oppgir 59 prosent at de ikke hadde hørt om tilskuddet, mot 49 prosent i kommunal sektor. Kjennskapet ser imidlertid ut til å være relativt lik blant virksomheter av ulike størrelser.

Figur 2: Hadde du hørt om tilskudd til ekspertbistand før du mottok denne undersøkelsen? (n = 214)



Kilde: Oxford Research AS

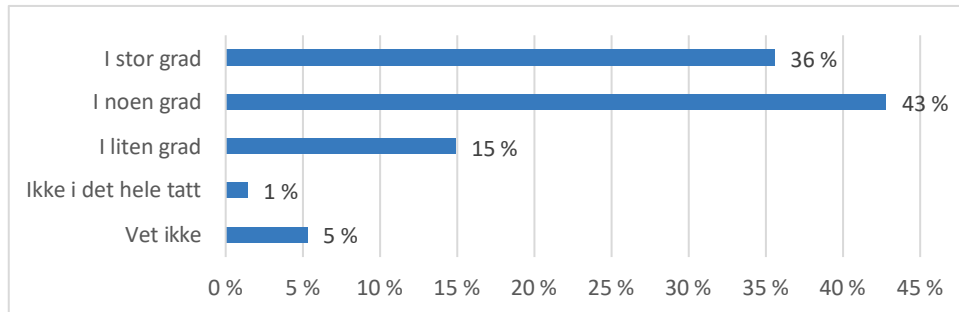
Samtidig må det påpekes at kjennskapen blant målgruppen som helhet blir noe underestimert når vi ikke inkluderer de litt over 3200 virksomhetene som har mottatt tilskudd til ekspertbistand. I og med at de utgjør tre prosent av de over 116 000 virksomhetene i målgruppen, har det imidlertid begrenset betydning: Inkluderes disse i estimatet, blir kjennskapen nesten to prosentpoeng høyere.

De som ikke hadde hørt om tilskudd til ekspertbistand eller som ikke opplevde å være så godt kjent med den, fikk følgende korte beskrivelse av ordningen:

«Ekspertbistand er en ordning som skal hjelpe en ansatt og arbeidsgiver med å løse et problem som fører til hyppig/langvarig sykefravær. Virksomheten får hjelp fra en nøytral ekspert som har kompetanse på sykefravær og arbeidsmiljø. Eksperten prøver å avdekke mulige årsaker til sykefraværet, og foreslår tiltak som gjør at den ansatte kanskje unngår å bli syk igjen. Målet er at den ansatte skal komme tilbake til jobb, eller finne annet arbeid hos samme eller en annen arbeidsgiver. (For mer informasjon, se NAV sine nettsider)».

Basert på denne informasjonen oppgir et stort flertall at ordningen framstår som relevant for deres virksomhet, hvorav 36 prosent mener den i stor grad virker aktuell å bruke (Figur 3).

Figur 3: Framstår tilskudd til ekspertbistand som en ordning det kunne være aktuelt å bruke i enkeltsaker med hyppig/gjentagende sykefravær i din virksomhet? (n = 208)

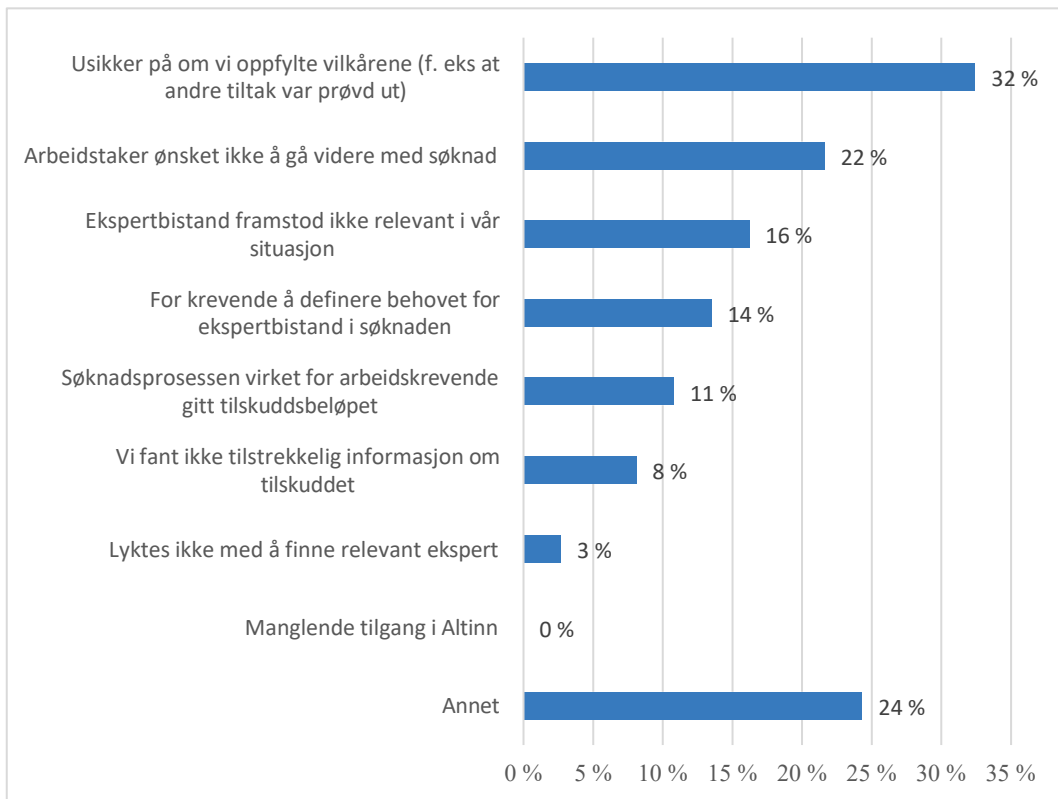


Kilde: Oxford Research AS

Av de som svarer at de har hørt om ordningen er det 19 prosent som har søkt om tilskudd. På spørsmål om hvorfor virksomheten har latt være å søke, er den vanligste grunnen som oppgis usikkerhet rundt om man oppfylte vilkårene (Figur 4). Den nest vanligste grunnen er at arbeidstaker ikke ønsket å gå videre med søknad. De som har svart «annet», oppgir for det meste at man er for tidlig i prosessen med sykefravær og derfor ikke har søkt ennå. Andre grunner som en del respondenter oppgir er at ekspertbistand ikke framstod som relevant i deres situasjon, at det var for krevende å definere behovet i søknaden og at søknadsprosessen virket for arbeidskrevende i forhold til beløpet. Noen få oppgir også at man ikke fant tilstrekkelig informasjon eller en passende ekspert. Ingen oppgir Altinn-tilgang som er barriere for å ikke søke ordningen.

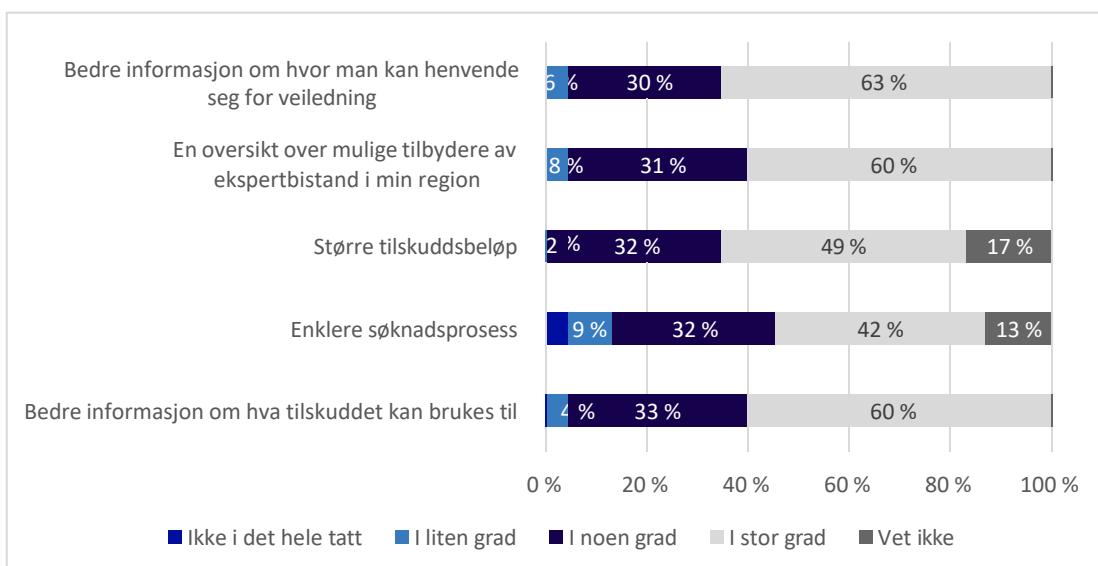
Undersøkelsen tyder på at manglende bruk blant dem som har hørt om tilskuddet i størst grad handler om usikkerhet rundt hva tilskuddet *er* og kan brukes til (Figur 5). Videre vises det til at det er krevende å finne fram til utfyllende informasjon eller noen i NAV som kan gi veiledning rundt bruken av tilskuddet.

Figur 4: Hva var årsaken(e) til at dere lot være å søke? (n = 37)



Kilde: Oxford Research AS

Figur 5: Ville følgende grep økt sannsynligheten for at din virksomhet søker om tilskudd til ekspertbistand i fremtiden? (n = 54)

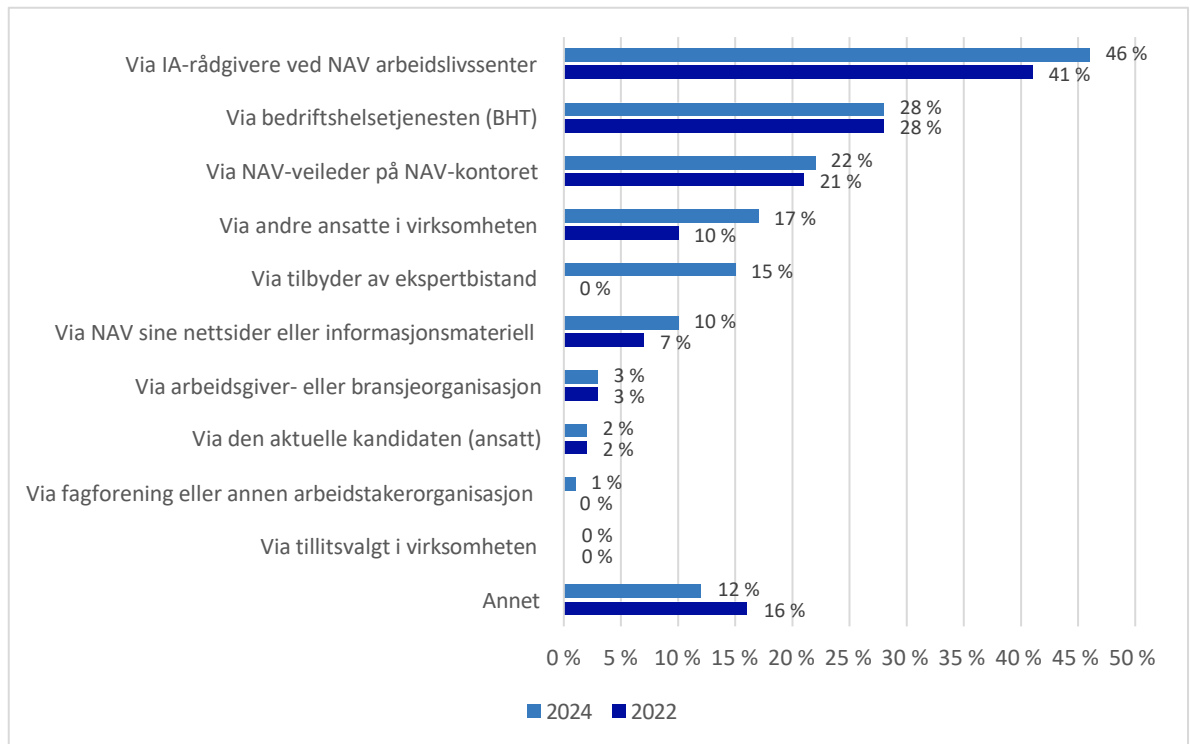


Kilde: Oxford Research AS

3.3 Hvordan har arbeidsgiverne fått kunnskap om ordningen?

Gjennom spørreundersøkelsen rettet mot arbeidsgivere som har mottatt ekspertbistand, og gjennom intervjuer, har vi kartlagt hvordan arbeidsgiverne har fått kunnskap om tilskudd til ekspertbistand (Figur 6). Spørreundersøkelsen viser at flest (46 prosent) ble kjent med ordningen gjennom IA-rådgiver ved NAV Arbeidslivssenter. Nest flest (28 prosent) fikk høre om ordningen gjennom bedriftshelsetjenesten (BHT) og deretter via NAV-veileder. Gjennom våre casestudier forteller syv av de 11 arbeidsgiverne at de har blitt kjent med ordningen gjennom NAV (IA-rådgiver eller NAV-veileder gjennom dialogmøte). I annet-kategorien er det flest som oppgir HR-avdelingen i virksomheten som informasjonskilde.

Figur 6: Hvordan fikk du høre om tilskuddet? (Flere svar mulig). (n 2022=261 og n 2024=271)



Kilde: Oxford Research AS

Funnene våre stemmer godt overens med funnene fra den forrige evalueringen. Denne viste at arbeidsgiverne ble kjent med ordningen gjennom IA-rådgivere ved NAV Arbeidslivssenter (41 prosent), via bedriftshelsetjeneste (28 prosent) og via NAV-veileder (21 prosent).

Figuren viser en liten økning fra forrige evaluering blant andelen som har blitt kjent med ordningen gjennom NAV sine nettsider eller informasjonsmateriell, men den er innenfor feilmarginene ($\pm 3,8$ prosent). Videre ser vi en økning med syv prosentpoeng (fra 10 til

17 prosent) på andelen som har blitt kjent med ordningen via andre ansatte i virksomheten som er over feilmarginen ($\pm 4,9$). Utover dette er svarene fra siste evaluering til nå, relativt like.

Vi må påpeke at «via tilbyder av ekspertbistand» (15 prosent) ikke var en svarkategori i forrige evaluering. Den ble lagt til fordi vi gjennom intervjuer har blitt gjort oppmerksomme på at ekspertene er en viktig kilde til informasjon om ordningen. Dette bemerkes blant annet fra arbeidslivssentrene, hvor ett av sentrene anslår at 70 prosent av sakene i deres region initieres av ekspertene. Ekspertene forteller også selv at de informerer om ordningen i sine møter med virksomheter.

Til slutt kan det bemerkes at svært få arbeidsgivere er blitt kjent med ordningen gjennom partene i arbeidslivet (3 og 1 prosent). Det framgår av intervjuene med partene og referansegruppemøtet at de har informert om ordningen gjennom sine ordinære informasjonskanaler, men at de generelt opplever det som vanskelig å nå ut med informasjon om ordningen til sine medlemmer. De peker også på at NAV, som tiltakseier, er i en bedre posisjon til å gjøre ordningen kjent fordi de kommer i direkte befatning med enkeltsaker.

3.3.1 NAVs kjennskap og eierskap til ordningen

Vi finner at NAVs kjennskap og eierskap til tilskudd til ekspertbistand varierer. Gjennomgående har NAV Arbeidslivssenter god kjennskap til tilskuddet. Informantene fra NAV Arbeidslivssenter forteller at tilskuddet er godt kjent blant alle de ansatte ved arbeidslivssenteret og at de jobber aktivt for å spre kunnskap om ordningen til NAV-kontor i regionene. Begge arbeidslivssentrene vi har intervjuet viser imidlertid til utfordringer rundt å få til gode samarbeid om ekspertbistand med NAV-kontorene. En av informantene opplever at det varierer mellom NAV-kontorene i regionen hvorvidt slikt samarbeid om tilskuddet med NAV Arbeidslivssenter prioriteres og i hvilken grad det oppleves nyttig. Ofte får ikke arbeidslivssenteret vite om en pågående sak som er innvilget fra NAV-kontor med delegert vedtaksmyndighet før rapporten fra eksperten kommer inn i systemet. På den annen side oppleves ikke samhandlingen med NAV-kontorene som avgjørende for bruken av tilskuddet.

En av informantene fra et arbeidslivssenter legger til at det fungerer godt når faste kontaktpersoner ved NAV-kontorene tar ansvar for tilskuddet. Store NAV-kontor oppleves som flinkere enn små, når det gjelder å spre ordet om ordningen og initiere bruk. Informanten legger til at der samarbeidet med NAV-kontorene fungerer godt, er søknadene bedre.

Når det gjelder kjennskap og eierskap til ordningen ved NAV-kontorene, er denne varierende. Selv om vi finner at NAV er den viktigste kilden til informasjon om ordningen, opplever eksperter og arbeidsgivere at NAV-kontorene tidvis har relativt lite

kjennskap til tilskudd til ekspertbistand. Samtidig som NAVs veiledning blir fremhevet som svært viktig av noen arbeidsgivere, viser flere til at kontakten og veiledningen har vært begrenset. Gjennom casestudiene kommer det også frem at kunnskapen om ekspertbistand varierer sterkt mellom NAV-kontorene.

Det som står [på nettsiden] er at vi skal snakke med NAV før vi søker. Der har det vært veldig delt. Våre ansatte bor i hele landet. Det vi ser er at det i [navngitt NAV-kontor] er veldig høy kunnskap om dette med ekspertbistand og NAV-kontaktene vet om tiltaket. Men i mange andre NAV-kontor vet de ikke om det og de virker skeptiske. F.eks. om vi spør om det i dialogmøter.

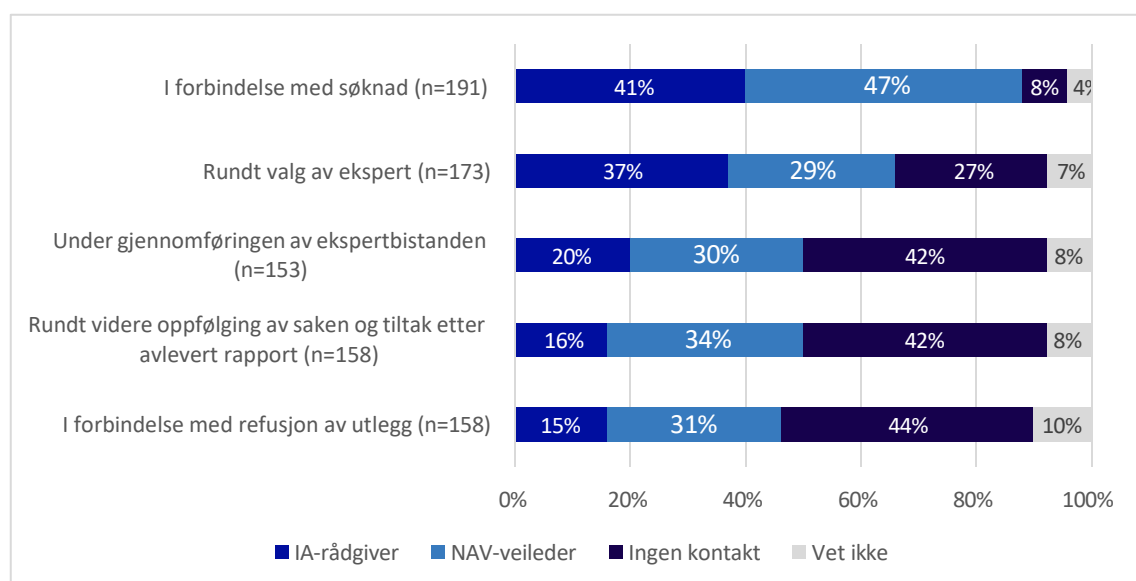
Arbeidsgiver

For NAV-kontorene med delegert vedtaksmyndighet finner vi at kjennskapen og eierskapet til ordningen er sterkere enn den er hos ordinære NAV-kontor (mer om dette i kapittel 6.2).

3.3.2 NAV er lite påkoblet og følger lite opp i etterkant

I spørreundersøkelsen spurte vi arbeidsgiverne om når i prosessen med ekspertbistand de hadde dialog med IA-rådgiver eller NAV-veileder. Undersøkelsen viste at de fleste hadde kontakt med IA-rådgiver eller NAV-veileder i forbindelse med søknad og valg av ekspert (Figur 7). Videre rapporterte halvparten at de hadde kontakt med IA-rådgiver eller NAV-veileder under gjennomføringen av ekspertbistanden, samt rundt videre oppfølging av saken og tiltak etter avlevert rapport. 46 prosent hadde kontakt i forbindelse med refusjon.

Figur 7: Når i prosessen med ekspertbistand hadde du dialog med NAV?



Kilde: Oxford Research AS

Intervjuene tyder på at NAV Arbeidslivssenter primært er involvert i forbindelse med søknad om ekspertbistand, og i liten grad er involvert eller koblet på etter at søknaden er innvilget. I starten er IA-rådgiver involvert i forbindelse med behandling av søknaden om ekspertbistand og drøfter saken med arbeidsgiver, da dette er et krav i forbindelse med søknad om ekspertbistand. I noen tilfeller bidrar IA-rådgiver også med å identifisere potensielle saker og/eller foreslå ekspert. I case-undersøkelsen ble for eksempel flere av sakene identifisert og foreslått av IA-rådgiver, i forbindelse med at arbeidslivssenteret fulgte opp virksomheten på grunn av høyt sykefravær.

Etter at saken er innvilget, trekker arbeidslivssenteret seg stort sett ut. De er i liten grad involvert underveis i tiltaksgjennomføring eller i etterkant av denne. Flere av ekspertene og informantene i NAV mener det kan være hensiktsmessig at NAV, i noe større grad enn i dag, følger opp ekspertbistandsaker i ettertid. Blant annet bør NAV innhente informasjon om hva som er fulgt opp av tiltak i etterkant av ekspertbistanden og ansvarliggjøre aktørene.

Tilskuddet følges ikke opp. Det kunne eventuelt inngå i en mer omfattende prosess der NAV følger opp tiltaket i etterkant, for å sjekke at arbeidsgiver gjør det han skal.

Ekspert

En av ekspertene bekymrer seg for om manglende oppfølging fra NAV kan føre til at enkelte eksperter bruker ekspertbistand som «en melkeku», der de rutinemessig gjør oppdrag for kr. 23.100, men uten å involvere seg skikkelig i sakene. Alternativt kan leverandørene av ekspertbistand etablere standardiserte opplegg som ikke blir individuelt tilpasset. En mulig løsning på dette kan ifølge enkelte av informantene være at NAV følger opp tettere.

En av arbeidstakerne etterlyser også større involvering fra NAV, etter at vedkommende opplevde at arbeidsgiver ikke fulgte opp foreslåtte tiltak godt nok. I denne saken var det NAV som foreslo å søke ekspertbistand, og arbeidstaker hadde derfor en forventning og oppfatning om at NAV også ville følge opp saken i etterkant av bistanden. Dette illustrerer arbeidstakeres behov for at NAV følger opp saker i ettertid, og viktigheten av at arbeidstakere får tilstrekkelig informasjon om ordningen og hva de kan forvente før de starter.

Siden det er NAV-kontorene som har ansvar for oppfølging av enkeltsaker, vil trolig NAV-kontorene være i bedre posisjon til å følge opp ekspertbistandsaker enn det arbeidslivssenteret er. Dette kommer vi nærmere inn på i kapittel 6. Samtidig er det enkelte arbeidsgivere som gir tilbakemelding om at NAV-kontoret ofte ikke kjenner til at det har vært gjennomført ekspertbistand, når det er arbeidslivssenteret som har innvilget saken.

3.3.3 Det er fortsatt behov for å gjøre ordningen bedre kjent

Flere informanter mener at tilskudd til ekspertbistand må gjøres bedre kjent for å øke bruken, da det er varierende kjennskap og bruk av ordningen hos NAV-kontorene. Arbeidslivssentrene viser til at på tross av at de fleste er fornøyde med ordningen, sliter de med å få brukt opp midlene.

Det har vært litt trådt å få tilskuddet kjent. Når jeg er i dialog med SYFO-veiledere har de litt vondt for å huske på tilskuddet. De kan bruke arbeidsrettet rehabilitering og AMO-kurs, blant annet. Dette er de kjent med. Men ekspertene selv skjønner at det er penger for dem å tjene og rigger seg for det. Det gir god drahjelp.

NAV Arbeidslivssenter

Referansegruppen, NAV Arbeidslivssenter og ekspertene peker på NAV som den naturlig ansvarlige aktøren for å markedsføre ordningen. Gjennomgående er imidlertid informantene fra NAV Arbeidslivssenter og ekspertene sitt perspektiv at NAV-veilederne med fordel kunne vært flinkere til å informere om og oppfordre til bruk av ekspertbistand i møte med sykemeldte og deres arbeidsgivere. Dette betraktes som viktig for å øke bruken.

NAV har en verktøykasse som er «helt hemmelig», men når vi kjenner til dette verktøyet [ekspertbistand], ser vi at det kan fungere.

Arbeidsgiver

Jeg kunne ønske meg at NAV-kontorene var mer på, for de er ikke veldig flinke til å initiere dette. Det er sjelden det kommer søknader derfra.

NAV Arbeidslivssenter

Fra ekspertene blir det fremholdt at kjennskap og kunnskap om ordningen var veldig lav de første to-tre årene, men at dette har endret seg den siste tiden. Den forrige evalueringen av ekspertbistand viste til at ordningen var lite kjent. Dette ble sett i lys av at ordningen da var nyetablert og trengte mer tid for å bli kjent blant målgruppen. Pandemien gjorde at ordningen ikke fikk fungere under normale omstendigheter i arbeidslivet (Enehaug et al., 2022). Informantene vi har snakket med viser til tid og markedsføring som viktige elementer for å øke bruken ytterligere.

Et forslag fra en ekspert går ut på at NAV burde ha egne kontaktpersoner for å få inn saker om ekspertbistand og at tiden til søknadsbehandling burde gå ned:

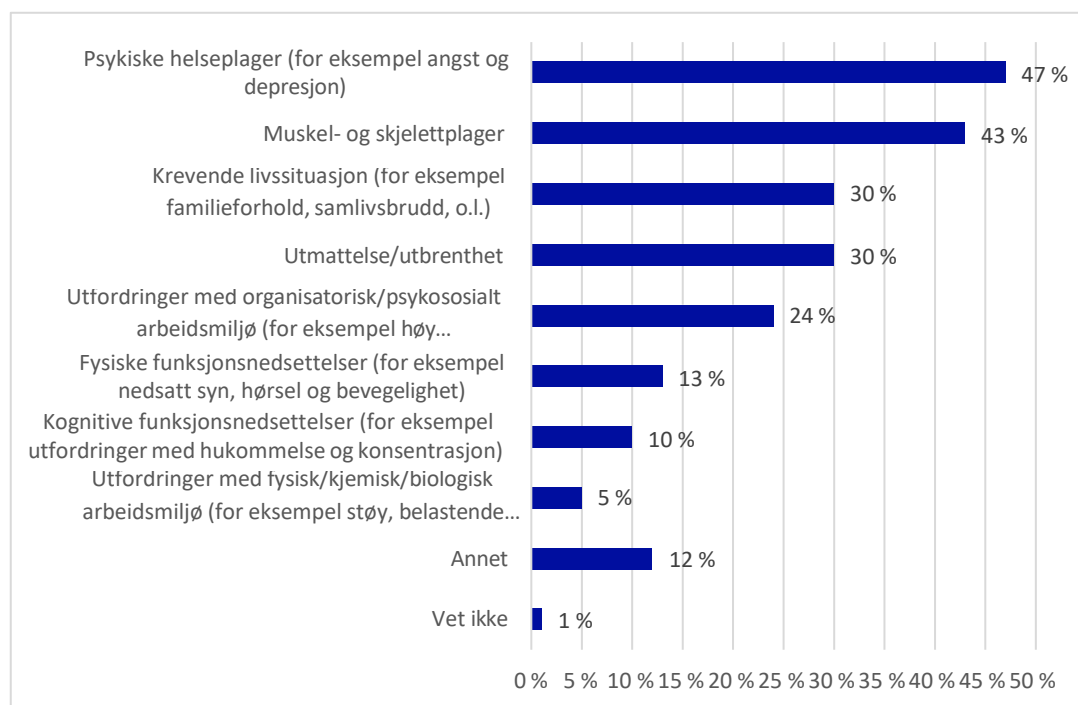
Hvis NAV selv kunne gå ut og si det tar maks ti dager, kunne det blitt mye mer brukt. De er selv sin egen brems.

Ekspert

3.4 Bakgrunnen for at det søkes ekspertbistand?

I dette kapittelet beskrives bakgrunnen for at virksomhetene i vår undersøkelse har søkt ekspertbistand – altså hvilke utfordringer ekspertbistanden var ment å løse. I spørreundersøkelsen til arbeidsgivere spurte vi respondentene hvilke utfordringer som lå til grunn for at det ble søkt ekspertbistand i den aktuelle saken (Figur 8).

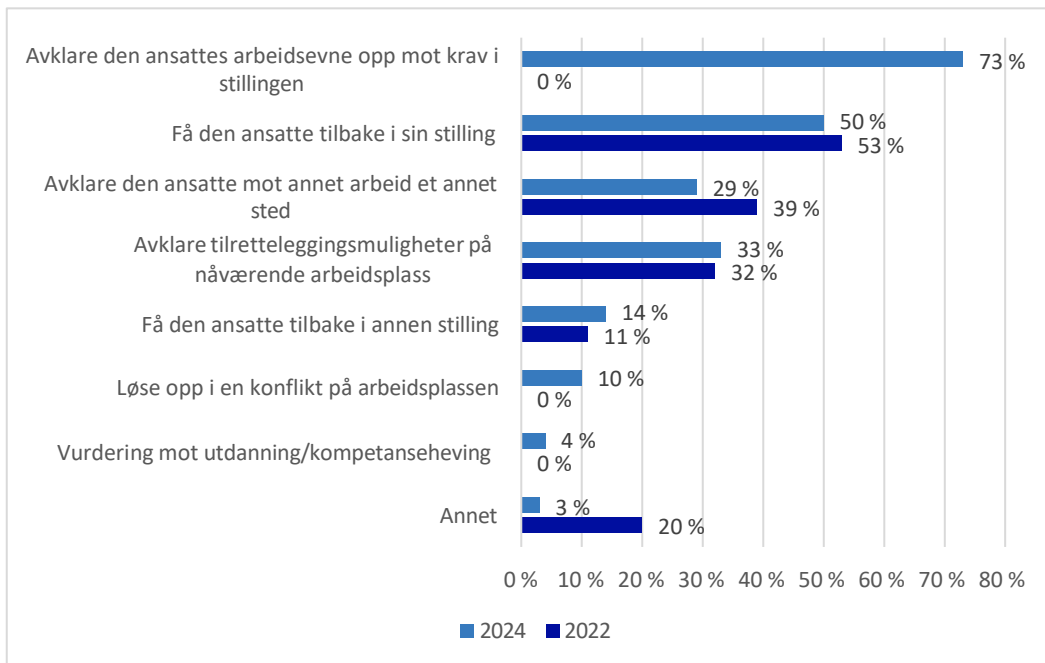
Figur 8: Etter din oppfatning: Hva var utfordringene som lå til grunn for at det ble søkt om ekspertbistand i den aktuelle saken? (Flere svar mulig). (n= 216)



Kilde: Oxford Research AS

Figuren viser at de aller fleste sakene bunner i psykiske helseplager (47 prosent) og muskel- og skjelettplager (43 prosent). Krevende livssituasjoner og utmattelse/utbrenthet (med 30 prosent) er også en vanlig årsak til bruk av ekspertbistand. Dette stemmer godt overens med funnene fra våre caseundersøkelser, hvor muskel- og skjelettplager og ulike former for psykiske plager nevnes hyppig. Videre har vi spurt om målet med ekspertbistanden i den bestemte saken. Svarene er sammenlignet med spørreundersøkelsen fra forrige evaluering der svaralternativene er like:

Figur 9: Hva var målet med bruk av ekspertbistand i den aktuelle saken? (n 2022= 231 og n 2024= 216)



Kilde: Oxford Research AS

Det vanligste målet med ekspertbistanden er som Figur 9 viser å «avklare den ansattes arbeidsevne opp mot krav i stillingen» (73 prosent). Deretter oppgis «få den ansatte tilbake i sin stilling», med 50 prosent. Her er det en nedgang på tre prosent siden forrige evaluering, men denne nedgangen er innenfor feilmarginene ($\pm 6,7$ prosentpoeng). Det er også en nedgang på målet om å avklare den ansatte mot annet arbeid annet sted, på 10 prosent – denne overstiger feilmarginen ($\pm 6,1$ prosentpoeng), og kan tolkes som en reell nedgang. Samtidig var ikke avklaring av den ansattes arbeidsevne opp mot krav i stillingen inkludert som alternativ i den forrige undersøkelsen. Noen av dem som svarte avklaring mot arbeid et annet sted kan dermed tenkes å heller ville valgt det førstnevnte svaralternativet.

Funnene fra våre caseundersøkelser stemmer godt overens med surveyresultatene. I nesten samtlige av de 11 sakene vi har undersøkt har målet med ekspertbistanden vært å avklare arbeidssituasjonen og/eller hjelpe vedkommende videre i annet arbeid, enten på nåværende eller annen arbeidsplass. Ekspertbistanden omhandler i stor grad kartlegging av situasjonen, som ofte er kompleks og uavklart. Eksempler på slik kartlegging kan være hva som trigger ulike plager og hvilke alternative oppgaver som kan fungere for arbeidstakeren, og/eller behov for hjelp til å håndtere en krevende livssituasjon. Typisk har problematikken vedvart og resultert i gjentakende, langvarig og/eller uforutsigbart sykefravær.

De fleste av arbeidsgiverne i casestudiene har gitt uttrykk for et ønske om at arbeidstaker skal kunne fortsette arbeidet hos dem. I en del av casene virker det imidlertid lite sannsynlig at arbeidstaker vil kunne fortsette i sitt arbeidsforhold, til tross for flere forsøk med tilrettelegging. Alternative jobbmuligheter for arbeidstaker er samtidig et ømfintlig tema å ta opp for både arbeidsgiver og arbeidstaker.

Arbeidsgiver er ofte redde for at hvis de anbefaler ansatte å se seg om etter andre muligheter, kan dette oppleves som en avvisning.

Ekspert

På spørsmål om hva som er viktige forutsetninger for at ekspertbistand skal fungere etter hensikten, svarer en av informantene at åpenhet om målsettingen med tiltaket er viktig, nettopp fordi man har begrenset tid og er avhengig av å få brukt den tiden godt nok.

Åpenhet er viktig. Det er tre måneder maks. Hvis vi bruker en måned for å finne ut sannheten, så går tiden fort. Så det viktig å ha den åpenheten fra dag en. Det hender at vi har arrestert arbeidsgiver, med at de ikke har vært ærlige med oss. (...).

Intervjuer: Hva har de ikke vært ærlige om?

At de ikke har vært ærlige om at de ikke ønsker dem tilbake, de har gitt opp.

Ekspert

I tråd med sitatet over finner vi også noen eksempler i case-undersøkelsen på at arbeidsgiver og arbeidstaker har hatt ulike eller motstridende mål med ekspertbistanden, og at partene enten ikke har hatt dialog om dette eller ikke har oppfattet at de har ulike eller motstridende mål. For eksempel er det enkelte saker der arbeidstaker har hatt en oppfatning om at formålet med ekspertbistanden var å se på muligheter til å komme tilbake til samme stilling, mens arbeidsgivers mål var å vurdere andre jobbmuligheter.

Ekspertene har vært tydelige på at de ikke lar seg utnytte i tilfeller hvor arbeidsgiver utelukkende har til hensikt å bruke ekspertbistanden til å få avsluttet et arbeidsforhold. Samtidig kan man ikke forvente at partene alltid har det samme målet eller er enige i formålet med ekspertbistand: Ordningen retter seg mot krevende sykefraværssaker som kan være preget av uenighet. Intervjuene gir likevel inntrykk av at det er en risiko for at man ikke får brukt tiden godt nok dersom partene ikke er åpne om sine mål og forventninger. Innholdet i ekspertbistanden kan da fremstå mindre relevant og nyttig for én eller begge parter. Det er også uheldig at arbeidstaker ikke har tilstrekkelig kunnskap

om ordningen før de starter, med tanke på at det kan ha betydning for arbeidsforholdet senere.

Noen arbeidstakere forteller også at de hadde fått lite informasjon om ekspertbistand på forhånd, og derfor ikke hadde helt klart for seg hva de selv ønsket å oppnå med deltakelsen eller hva arbeidsgiver ønsket å oppnå.

Det var litt i blinde jeg gikk inn, det var spennende. Jeg hadde ikke noen forventinger.

Arbeidstaker

Andre forteller at de hadde fått informasjon om at «det var et tilbud om å snakke med en ekstern nøytral person om situasjonen». Blant disse var det noen som oppfattet at formålet med deltakelse var å få arbeidstakeren tilbake til arbeidsplassen, men det var også enkelte arbeidstakere som fortalte at de var skeptiske til å delta fordi de var redde for at det var et forsøk på få dem ut av stillingen sin.

Jeg husker ikke helt hva jeg fikk av informasjon, men jeg husker at jeg var litt skeptisk. Jeg tenkte: Er det noen som skal komme og se om jeg kan jobbe [i dette yrket]? Skal det være for at de skal si at jeg må finne meg en annen jobb? Jeg var redd for det. Jeg tenkte, «hva er det her?» Jeg var redd for å få beskjed om at jeg måtte bytte yrke.

Arbeidstaker

Informantene fra arbeidslivssentrene er noe usikre på i hvilke tilfeller ekspertbistand er best egnet, og er tvilende til at ekspertbistand fungerer i saker hvor problematikken er stor og har vedvart over tid, eksempelvis ved alvorlige konflikter på arbeidsplassen. En av informantene bemerker at ekspertbistand ikke er ment som «behandling». Fokuset er kartlegging og avklaring.

Ekspertene vi har intervjuet, har ut fra egen erfaring reflektert rundt hva slags saker de tror egner seg for ekspertbistand. I motsetning til NAV Arbeidslivssenter, trekker de frem saker der sykemeldinger er knyttet til konflikter på arbeidsplassen. Dersom kompetente eksperter kan komme utenfra og bli involvert i slike saker, kan sakene håndteres som konfliktsaker i stedet for sykefraværssaker – og muligens bli løst, mener ekspertene.

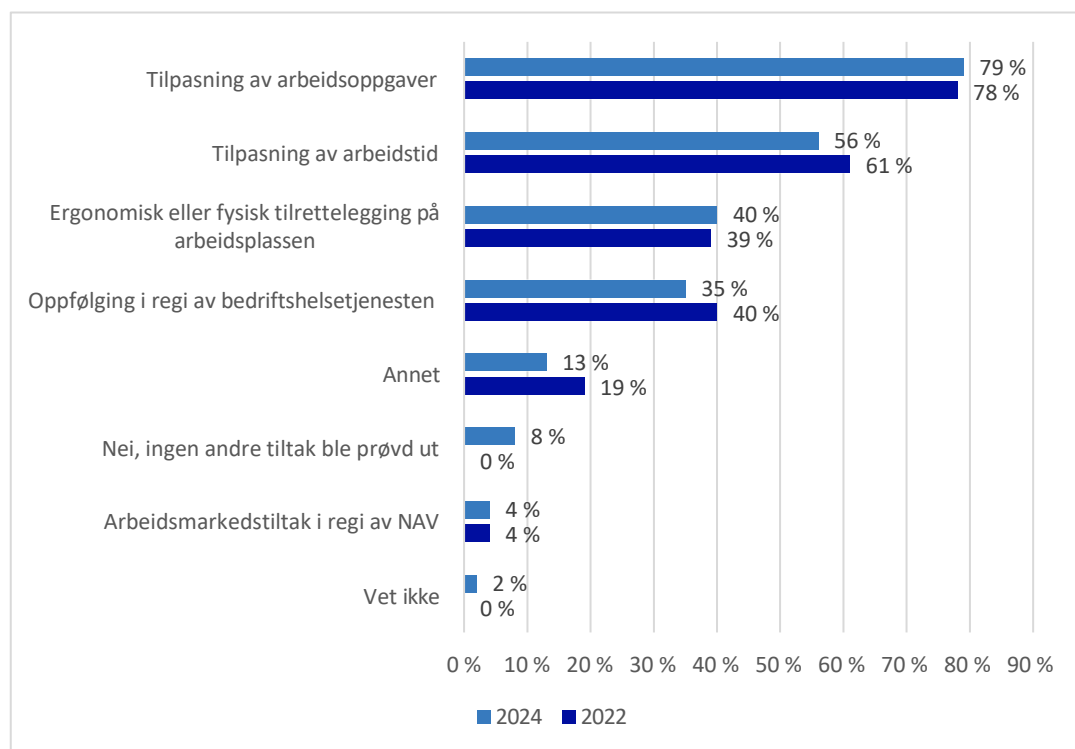
Andre typer saker som eksperter fremhever som velegnet for ekspertbistand, er saker der både arbeidstaker og arbeidsgiver ønsker å få arbeidstakeren tilbake i jobb – og hvor arbeidsgiver har tid til å jobbe med utfordringene over tid. Ikke minst kan ekspertbistand være virkningsfullt på arbeidsplasser der de har flere tilfeller av langvarige og/eller hyppige sykefravær – og samtidig er villige til å gjøre endringer i tråd med

tilbakemeldingene fra flere arbeidstakere. Selv når årsaken til sykemeldingene er dårlig ledelse, dårlig samarbeid, konflikter eller dårlig kommunikasjon, kan mye bli løst dersom arbeidsgiver er villig til å se seg selv utenfra, mener ekspertene.

3.4.1 Andre utprøvde tiltak

Vi har i spørreundersøkelsen stilt spørsmål om hvorvidt andre tiltak ble prøvd ut i den aktuelle saken før det ble søkt om ekspertbistand. Figur 10 viser svar sammenlignet med forrige evaluering. Unntaket er svaralternativet «Nei, ingen andre tiltak ble prøvd ut», som ikke var inkludert i forrige spørreundersøkelse.

Figur 10: Ble andre tiltak prøvd ut i den aktuelle saken før det ble søkt om ekspertbistand (n 2022= 231 og n 2024 = 216)



Kilde: Oxford Research AS

Som figuren viser, er det ingen store endringer i andre utprøvde tiltak mellom årene. Et klart flertall (79 prosent) har forsøkt tilpasning av arbeidsoppgaver i forkant av ekspertbistanden. 56 prosent har forsøkt tilpasning av arbeidstid (her er det en liten nedgang siden forrige evaluering, men innenfor feilmarginen på ± 6,6 prosentpoeng), og videre ergonomisk eller fysisk tilrettelegging (40 prosent) og oppfølging fra bedriftshelsetjeneste (35 prosent – her er det også en liten nedgang).

Dette stemmer godt overens med funnene fra caseundersøkelsene. Intervjuene viser at tilpasning av arbeidsoppgaver og arbeidstider er det mest brukte tiltaket i forkant av ekspertbistand. Noen nevner også involvering av bedriftshelsetjeneste og andre helsetjenester, men inntrykket fra intervjuene er at det i størst grad er bedriftsinterne tiltak som er forsøkt før det ble søkt om ekspertbistand.

3.5 Kjennetegn ved arbeidsgivere som bruker ordningen og ikke

Tabell 3 viser kjennetegn ved arbeidsgivere som har søkt og fått innvilget ekspertbistand. Tallene er basert på et uttrekk fra NAVs administrative register for utbetalte refusjoner. Tallene fra registeret inneholdt opplysninger om antall ansatte. Opplysninger om næring og sektortilhørighet er koblet på fra enhetsregisteret ved hjelp av organisasjonsnumre og bedriftsnumre.

Offentlige aktører og aktører innenfor helse og sosiale tjenester har i alle år benyttet ordningen mest. Videre er det flest mellomstore bedrifter som har søkt ekspertbistand (mellom 21-50 ansatte). Blant næringene i privat sektor, er flere av bransjene som er prioriterte i IA-avtalen 2019-2024 representerte. Dette er bransjer med særlig potensial for redusert sykefravær og frafall: Bygg- og anleggsbransjen, transport og lagring (jf. IA-bransjeprogram rutebuss- og persontrafikk) og industri (jf. IA-bransjeprogram næringsmiddelindustrien og IA-bransjeprogram leverandørindustrien olje og gass). NAV Arbeidslivssenter skal også prioritere disse når det gjelder å tilby kontaktperson og prosessuell støtte, selv om det avgjørende for deres prioritering ikke er bransje, men sykefraværstall og størrelse (tapte dagsverk). Med unntak av oppstarten i 2019, der små tall gir store prosentutslag, er hovedtrekkene i fordelingen stort sett den samme over tid.

Tabell 3: Kjennetegn ved virksomheter som har mottatt ekspertbistand (n = 1 311)

Variabel/Verdi	2019	2020	2021	2022	2023
Sektor (n = 1 291)					
Offentlig	73 %	54 %	60 %	65 %	62 %
Privat	27 %	46 %	40 %	35 %	38 %
Hovednæring (n = 1 311)					
Helse- og sosialtjenester	33 %	49 %	54 %	47 %	45 %
Undervisning	8 %	11 %	9 %	13 %	13 %
Offentlig administrasjon og forsvar mv.	8 %	3 %	8 %	8 %	8 %

Industri	0 %	8 %	8 %	7 %	6 %
Bygge- og anleggsvirksomhet	17 %	9 %	3 %	5 %	6 %
Varehandel, reparasjon av motorvogner	0 %	6 %	5 %	4 %	4 %
Transport og lagring	0 %	3 %	3 %	3 %	4 %
Forretningsmessig tjenesteyting	8 %	4 %	2 %	3 %	2 %
Faglig, vitenskapelig og teknisk tjenesteyting	0 %	3 %	1 %	2 %	2 %
Ovrnattings- og serveringsvirksomhet	8 %	0 %	1 %	1 %	2 %
Annet	17 %	5 %	6 %	6 %	6 %
Antall ansatte i bedriften (n = 1298)					
10 til 20	17 %	15 %	19 %	15 %	16 %
21 til 50	50 %	32 %	43 %	39 %	37 %
51 til 100	33 %	23 %	18 %	24 %	21 %
Over 100	0 %	29 %	20 %	22 %	26 %

Kilde: Oxford Research AS

Neste tabell sammenligner virksomheter som har søkt om og fått innvilget ekspertbistand med virksomheter som har hatt ansatte med langvarig eller hyppig gjentakende sykefravær, men som ikke har mottatt tilskuddet. Som tabellen viser er forskjellene stort sett ganske beskjedne, med enkelte unntak: Helse- og sosialtjenester er overrepresenterte blant mottakere av ekspertbistand, sammenlignet med ikke-mottakere, imens undervisningssektoren er vesentlig underrepresentert. I tillegg er de største virksomhetene, med over 100 ansatte sterkt overrepresentert blant mottakerne.

Tabell 4: Bakgrunnskjennetegn for virksomheter i målgruppen for ekspertbistand, fordelt på mottakere og ikke-mottakere (n = 2 737)

Variabel/Verdi	Ikke-mottakere (n = 1426)		Mottakere (n = 1311)		Differanse
Sektor					
Offentlig	900	63 %	799	62 %	1,2 %
Privat	526	37 %	492	38 %	-1,2 %
Hovednæring					
Helse- og sosialtjenester	579	41 %	626	47 %	-6,9 %

Undervisning	399	28 %	157	14 %	14,3 %
Industri	114	8 %	97	8 %	0,2 %
Bygge- og anleggsvirksomhet	62	4 %	91	6 %	-2,1 %
Offentlig administrasjon og forsvar, og trygdeordninger underlagt offentlig forvaltning	67	5 %	74	5 %	-0,7 %
Varehandel, reparasjon av motorvogner	40	3 %	60	5 %	-2,1 %
Faglig, vitenskapelig og teknisk tjenesteyting	28	2 %	44	2 %	-0,5 %
Transport og lagring	19	1 %	37	2 %	-1,0 %
Forretningsmessig tjenesteyting	28	2 %	25	2 %	-0,1 %
Overnattings- og serveringsvirksomhet	17	1 %	22	2 %	-0,5 %
Annet	73	5 %	78	8 %	-2,4 %
Ansatte					
10 til 20	290	20 %	211	16 %	4,1 %
21 til 50	632	44 %	504	39 %	5,5 %
51 til 100	326	23 %	284	22 %	1,0 %
Over 100	178	12 %	299	23 %	-10,6 %

3.6 Kjennetegn ved arbeidstakere i målgruppen for ekspertbistand

Tabell 5 under viser trekk ved arbeidstakere som har mottatt ekspertbistand, sammenlignet med dem som er i målgruppen, men som ikke har mottatt ekspertbistand. Tallene er basert på uttrekk fra NAVs ulike registre, og andelen er beregnet på bakgrunn av sykefraværstilfeller – dette fordi diagnoser og alder kan variere over tid. Ved å tildele hvert individ én diagnose eller alder, ville denne variasjonen ikke blitt hensyntatt.

Som tabellen viser er kjønnsfordelingen ulik: Kvinner er vesentlig overrepresenterte blant mottakere av ekspertbistand, sammenlignet med ikke-mottakere. Andelen innvandrere er forholdsvis lik, med en liten underrepresentasjon blant mottakerne. Når det gjelder aldersgrupper, er hovedforskjellen at det er vesentlig flere i aldersgruppen 40-54 år blant mottakerne, sammenlignet med ikke-mottakerne. Ellers er det litt færre blant mottakerne i de fleste andre aldersgruppene, særlig blant de eldste og yngste. Når det gjelder diagnoser, er mottakerne og ikke-mottakerne forholdsvis like. Den vesentligste

forskjellen å merke seg her, er at det er færre tilfeller av svangerskapsrelatert sykefravær blant mottakerne, enn i populasjonen. Når det gjelder sentralitet, ser vi at det er en overrepresentasjon av personer som er bosatt i mellomsentrale kommuner, og en underrepresentasjon av dem i toppen og bunnen av sentralitetsskalaen, sammenlignet med ikke-mottakerne.

Tabell 5: Bakgrunnskjennetegn for personer i målgruppen for ekspertbistand, fordelt på mottakere og ikke-mottakere (n = 3 197 456 sykefraværstilfeller)

Variabel/Verdi	Ikke mottatt ekspertbistand	Mottatt ekspertbistand	Differanse
Kjønn			
Kvinne	63,3% (n = 423 471)	76,3% (n = 2 463)	-13,0 %
Mann	36,7% (n = 245 497)	23,7% (n = 766)	13,0 %
Innvandringsstatus			
Innvandrer	19,3% (n = 129 409)	15,9% (n = 512)	3,4 %
Norskfødt	80,7% (n = 539 559)	84,1% (n = 2 717)	-3,4 %
Aldersgruppe			
15-24 år	5,4% (n = 35 966)	2,7% (n = 87)	2,7 %
25-29 år	9,9% (n = 66 365)	7,3% (n = 236)	2,6 %
30-39 år	25,3% (n = 169 249)	25,3% (n = 818)	0 %
40-54 år	35,3% (n = 236 006)	48,1% (n = 1 553)	-12,8 %
55-61 år	17,1% (n = 114 311)	14,6% (n = 473)	2,5 %
62-66 år	5,6% (n = 37 303)	1,6% (n = 53)	4,0 %
67-74 år	1,5% (n = 9 768)	0,3% (n = 9)	1,2 %
Diagnosekategori			
Muskel og skjelettsystemet	26,8% (n = 850 432)	28,0% (n = 6 429)	-1,2 %
Luftveier	22,8% (n = 722 944)	21,0% (n = 4 814)	1,8 %
Psykisk	16,7% (n = 529 130)	19,1% (n = 4 393)	-2,4 %
Nervesystemet	5,9% (n = 188 096)	9,0% (n = 2 075)	-3,1 %
Fordøyelsessystemet	6,5% (n = 205 036)	7,1% (n = 1 619)	-0,6 %
Allment og uspesifisert	6,7% (n = 212 637)	6,4% (n = 1 468)	0,3 %
Svangerskap, fødsel og familieplanlegging	4,4% (n = 140 827)	1,1% (n = 259)	3,3 %

Annet	10,3% (n = 325 396)	8,3% (n = 1901)	2,0 %
Sentralitet			
Mest sentrale kommuner	18,5% (n = 123 569)	9,3% (n = 301)	9,2 %
Nest-mest sentrale kommuner	25,6% (n = 171 022)	22,5% (n = 728)	3,1 %
Mellomsentrale kommuner 1	26,6% (n = 177 955)	35,0% (n = 1 129)	-8,4 %
Mellomsentrale kommuner 2	17,0% (n = 113 484)	22,6% (n = 729)	-5,6 %
Nest-minst sentrale kommuner	8,8% (n = 58 587)	6,7% (n = 216)	2,1 %
Minst sentrale kommuner	3,6% (n = 24 351)	3,9% (n = 126)	-0,3 %

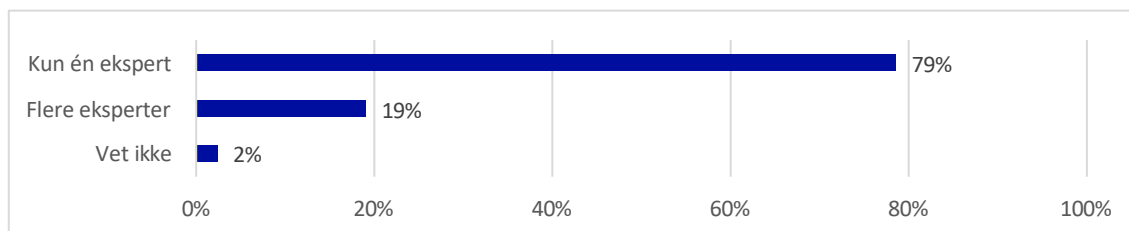
Kilde: Oxford Research AS

3.7 Kjennetegn ved ekspertene

Undersøkelsen vår gir et innblikk i kjennetegn ved ekspertene som respondentene har benyttet seg av for å redusere sykefravær. Totalt 220 respondenter rapporterer å ha mottatt tilskudd til ekspertbistand. Resultatene er presentert i figurene under.

Det er en klar tendens til at det kun involveres én ekspert i sakene (Figur 11). 79 prosent av respondentene oppgir dette – en nedgang fra den tidligere evalueringen (89 prosent). Over 30 prosent av sakene som involverte mer enn én ekspert brukte eksperter innen arbeids- og/eller organisasjonspsykologi og relasjonskompetanse.

Figur 11: Ble det benyttet én eller flere eksperter i den aktuelle saken (herunder flere fra samme leverandør)? (n= 210)



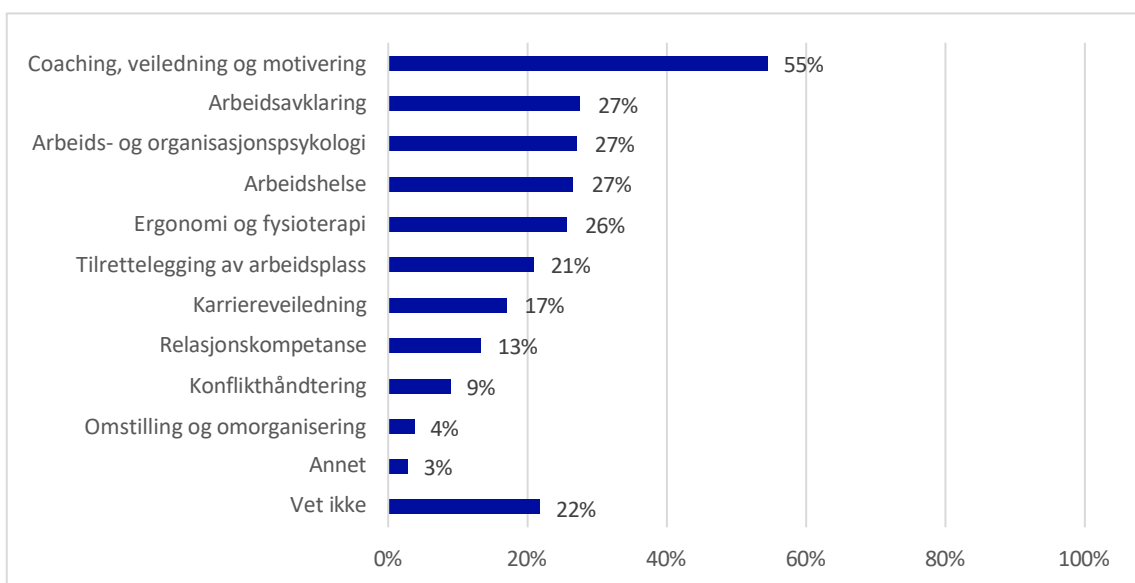
Kilde: Oxford Research AS

Coaching, veiledning og motivasjon utmerker seg som de mest etterspurte områdene, med hele 55 prosent av respondentene som rapporterer å ha benyttet seg av denne ekspertisen (Figur 12). Ekspertise innen arbeidsavklaring, arbeids- og organisasjonspsykologi, arbeidshelse, ergonomi og fysioterapi samt tilrettelegging av arbeidsplass, har også relativt stor etterspørsel, med over 21-27 prosent av respondentene som benytter seg av disse tjenestene.

På den andre siden, ser vi at områder som omstilling og omorganisering, samt konflikthåndtering, benyttes i mindre grad. Mindre enn 10 prosent av tiltakene involverer eksperter med denne spesifikke kompetansen.

Sammenligner vi disse resultatene med den forrige evalueringen, ser vi at individrettede tiltak fortsatt er ledende i bruken av ekspertbistand. Derimot rapporterer respondentene noe mindre bruk av kompetanse som rettet seg mot forhold i arbeidsmiljøet (men innenfor feilmarginene).

Figur 12: Hva slags kompetanse har eksperten som ble benyttet? (n= 211)

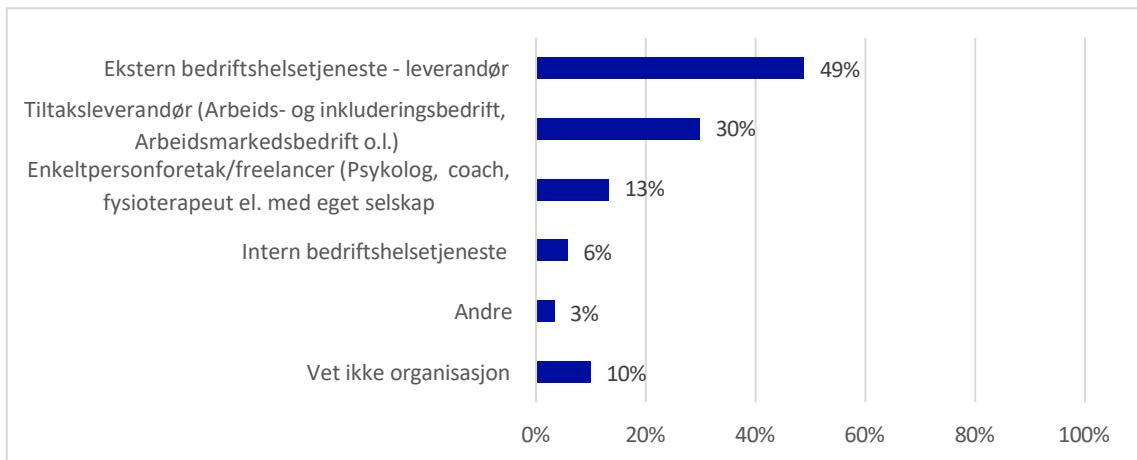


Kilde: Oxford Research AS

Kryssanalyser viser at coaching, veiledning og motivasjon er den mest brukte kompetansen, uansett hvilken utfordring som ble identifisert som utgangspunkt for ekspertbistanden. Videre finner vi at for utfordringer knyttet til psykiske helseplager og utmattelse/utbrenthet, er kompetanse innen arbeids- og/eller organisasjonspsykologi nest mest brukt. Når det gjelder muskel- og skjelettplager, er ergonomi- og fysioterapikompetanse nest mest brukt. For fysiske funksjonsnedsettelse er arbeidsavklaring den nest mest brukte kompetansen.

Halvparten av respondentene rapporterer at de benyttet seg av eksperter som til vanlig er ansatt i eksterne bedriftshelsetjenester (Figur 13). På den annen side blir enkeltpersonforetak/freelancere og interne bedriftshelsetjenester brukt i mindre grad, med færre enn 13 prosent av respondentene som oppgir dette.

Figur 13: Hvilken type organisasjon/virksomhet jobber ekspert(e) til vanlig? (n=211)



Kilde: Oxford Research AS

3.7.1 Ekspertene i casestudiene

Vi har til sammen intervjuet ti eksperter. Alle er tilknyttet hvert sitt av de ulike arbeidstakercasene. Generelt har ekspertene som vi har kommet i kontakt med gjennom casene, lang erfaring som eksperter. De fleste ekspertene er tilknyttet større bedriftshelsetjenester eller arbeids- og inkluderingsbedrifter, mens tre driver for seg selv. Antallet saker med ekspertbistand som hver av dem har hatt, varierer fra to til 54.

Ekspertene vi har intervjuet, har variert fagbakgrunn. Det er flest fysioterapeuter, psykologer og spesialsykepleiere. Ikke alle har oppgitt yrkestittel. Fire har en mastergrad eller holder på å gjennomføre et masterprogram. Faglige fordypninger er psykologi, ledelse/personalledelse/organisasjon og ledelse. Én ekspert som vi intervjuet, har bakgrunn som spesialsykepleier, mens en annen har en sammensatt helsefaglig bakgrunn. Ekspertene oppgir titler som jobbkonsulent, rådgiver, veileder og coach når de skal beskrive stillingen sin, mens andre har stillinger med navn etter yrkestittelen deres, som psykolog eller fysioterapeut.

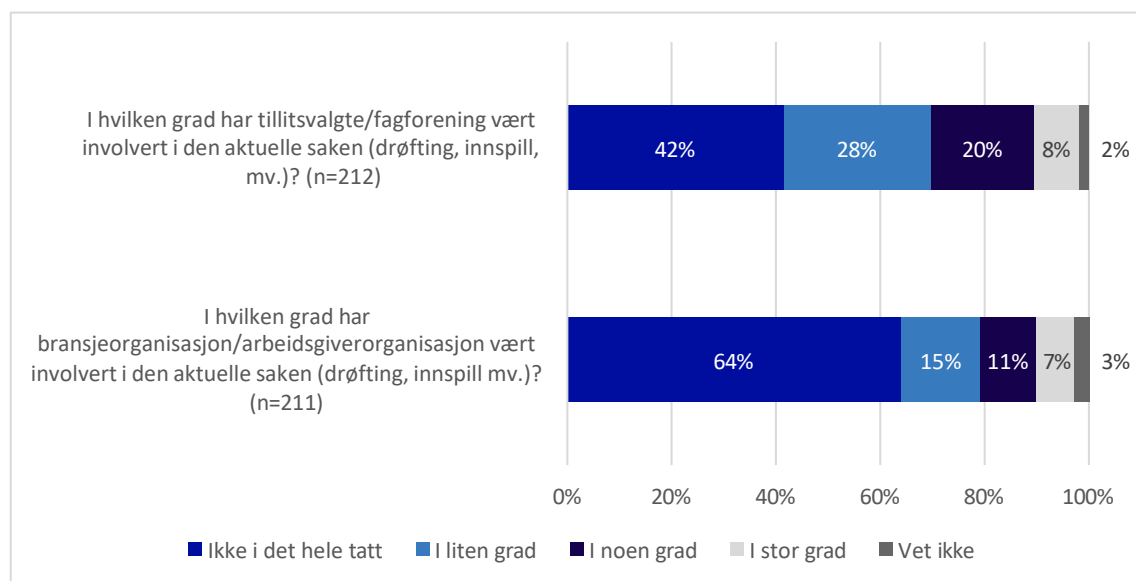
Et gjennomgående kjennetegn ved ekspertene er at de fremstår som svært engasjerte i menneskene de skal hjelpe, både arbeidstakere og arbeidsgivere. Ekspertene definerer gjerne sin rolle som en «brobygger» eller «nøytral tredjeperson» som kan bidra til å bedre kommunikasjonen og forståelsen mellom arbeidstaker og arbeidsgiver i langvarige og/eller hyppige sykefraværssaker.

3.8 Øvrige aktørers involvering i forbindelse med ekspertbistand

Vi har også kartlagt øvrige aktørers involvering i sakene hvor ekspertbistand er benyttet. Spørreundersøkelsen belyser graden av involvering av tillitsvalgte/fagforeninger og bransjeorganisasjoner/arbeidsgiverorganisasjoner i saker om forebygging av sykefravær. Funnene viser at tillitsvalgte/fagforeninger har vært involvert i 56 prosent av sakene som respondentene har tatt som utgangspunkt for undersøkelsen (Figur 14). Kun 8 prosent av sakene representerte en betydelig involvering av tillitsvalgte/fagforeninger.

Sammenlignet med dette ser vi at bransjeorganisasjoner/arbeidsgiverorganisasjoner har hatt en enda mindre grad av stor involvering, med 33 prosent som var involvert, hvorav 7 prosent i stor grad.

Figur 14: I hvilken grad har følgende aktører vært involvert i saken?



Kilde: Oxford Research AS

Spørreundersøkelsen belyser også graden av involvering av ledere, HR-ansvarlige og verneombud både innenfor og utenfor enheten/avdelingen i saker om forebygging av sykefravær.

Funnene viser en generelt lav grad av involvering av andre enn ledere og HR-ansvarlige for enheten/avdelingen (Tabell 6).

Tabell 6: «Har andre enn deg (og evt. tillitsvalgt) fra virksomheten vært involvert i den aktuelle saken (for eksempel i møter, dialog med ekspert eller i søknadsprosess)?» kryssset med «Hvilken rolle har du i virksomheten»

n= 211		Hvilken rolle har du i virksomheten?			
Har andre enn deg (og evt. tillitsvalgt) fra virksomheten vært involvert i den aktuelle saken?	Leder	Mellomleder	HR-ansvarlig	Annet	
Ja, leder for enheten/avdelingen	29 %	52 %	89 %	67 %	
Ja, leder utenfor enheten/avdelingen	4 %	0 %	0 %	0 %	
Ja, HR eller personalansvarlig for enheten/avdeling	24 %	18 %	0 %	33 %	
Ja, HR eller personalansvarlig utenfor enheten/avdelingen	3 %	12 %	0 %	0 %	
Verneombud	5 %	3 %	5 %	0 %	
Andre	4 %	0 %	0 %	0 %	
Nei	31 %	12 %	5 %	0 %	
Vet ikke	0 %	3 %	0 %	0 %	
Total	100 %	100 %	100 %	100 %	

* For eksempel i møter, dialog med ekspert eller i søknadsprosess.

Kilde: Oxford Research AS

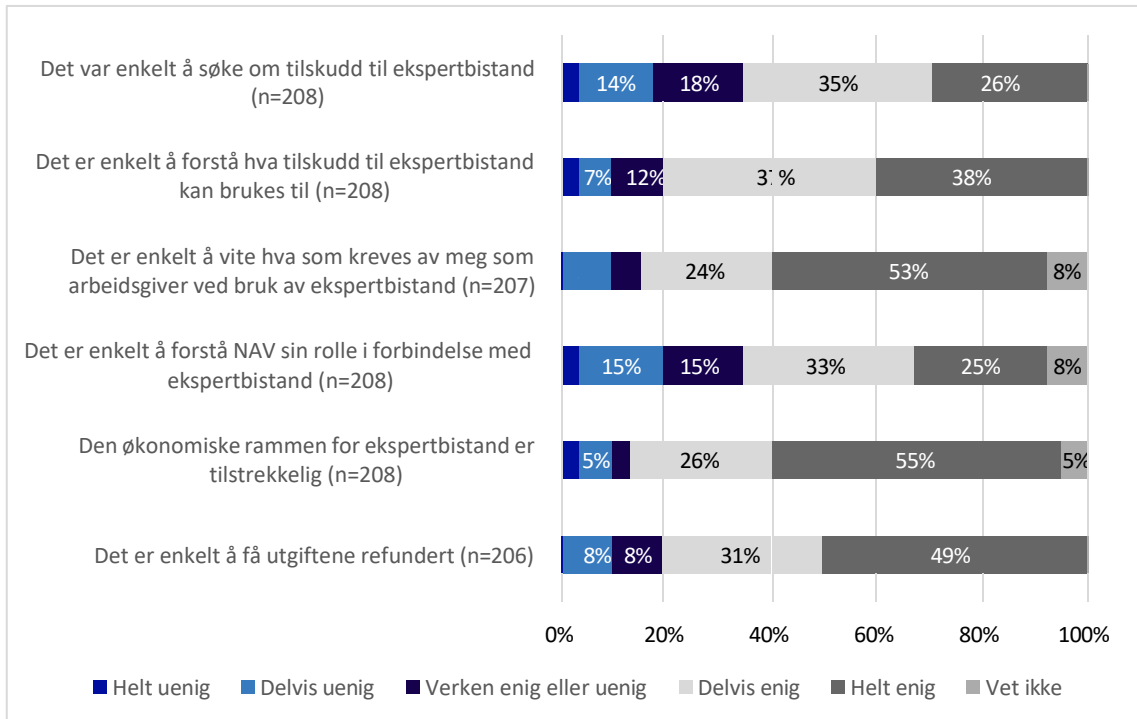
3.9 Administrative forhold

I dette kapittelet presenteres forhold knyttet til administrasjonen av tilskudd til ekspertbistand. Dette innebærer tilskuddets størrelse og refusjon, søknads- og beslutningsprosessen og ekspertrapporten og dens betydning.

3.9.1 Tilskuddets størrelse og refusjon

I spørreundersøkelsen ble respondentene bedt om å vurdere ulike påstander om tilskudd til ekspertbistand (Figur 15). Flertallet (81 prosent) er delvis eller helt enige i påstanden om at den økonomiske rammen for ordningen er tilstrekkelig. De er også positive til refusjonsprosessen, med 80 prosent som er delvis eller helt enige i påstanden det er enkelt å få utgiftene refundert.

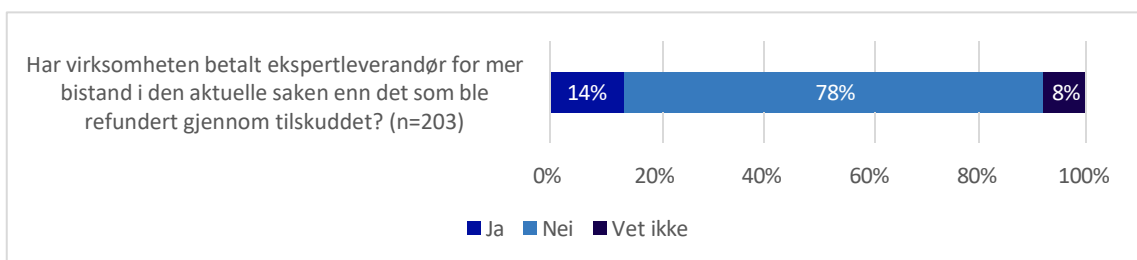
Figur 15: Ta stilling til følgende påstander om tilskudd til ekspertbistand (basert på alle sakene du har vært involvert i)



Kilde: Oxford Research AS

Samtidig er det få (14 prosent) som oppgir at de har betalt eksperten for mer bistand i den aktuelle saken enn det som ble refundert gjennom tilskuddet (Figur 16).

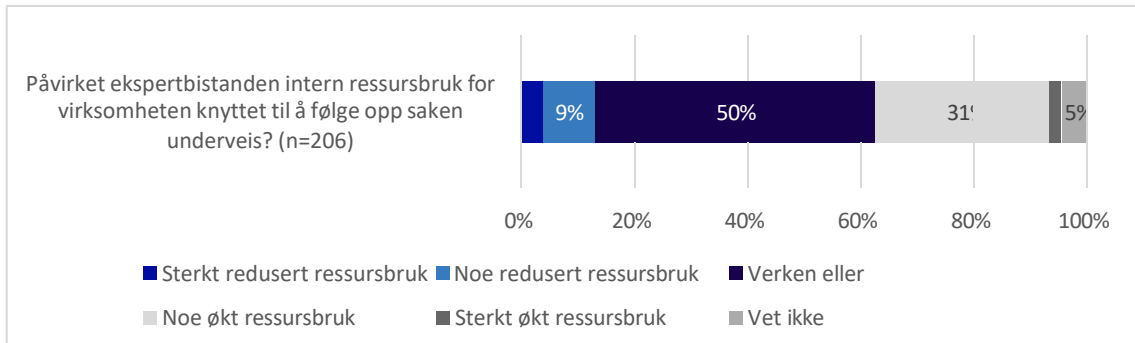
Figur 16: Har virksomheten betalt ekspertleverandør for mer bistand i den aktuelle saken enn det som ble refundert gjennom tilskuddet? (n= 203)



Kilde: Oxford Research AS

50 prosent av arbeidstakerne i spørreundersøkelsen svarer *verken eller* på at ekspertbistanden har redusert eller økt intern ressursbruk for virksomheten i forbindelse med oppfølging av saken underveis (Figur 17). 31 prosent svarer at de har fått noe økt ressursbruk og én prosent oppgir sterkt økt ressursbruk internt som følge av ekspertbistanden.

Figur 17: Påvirket ekspertbistanden intern ressursbruk for virksomheten knyttet til å følge opp saken underveis?



Kilde: Oxford Research AS

Videre ble arbeidsgiverne bedt om å vurdere om nytteverdien av ekspertbistanden oversteg kostnadene, noe 72 prosent av respondentene er enige i. 16 prosent svarer at det nytteverdien ikke oversteg kostnadene, mens tolv prosent svarte vet ikke. Kryssanalysene viser at 10 prosent av de som svarer at ekspertbistanden har hatt positiv innvirkning på situasjonen som lå til grunn for søknaden også svarer at nytteverdien ikke oversteg kostnadene.

Flertallet av ekspertene vi har intervjuet, er stort sett fornøyd med tilskuddets størrelse og uttrykker at de får gjort en god jobb innenfor rammene. Det vektlegges at det de gjør, er å foreta en *kartlegging* av situasjonen, og at rammene rekker til det. Flere forteller også om en praksis der de anbefaler arbeidsgiver å uansett søke om maksimumsbeløpet, og at ekspertene deretter skriver timer innenfor det. Underteksten her er imidlertid at selve utfordringen/årsaken til fraværet, må håndteres av arbeidsgiver og arbeidstaker selv. Blant ekspertene er det også blitt påpekt at det varierer hvor mye innhold man får fra de ulike leverandørene innenfor tilskuddsrammen, og at enkelte eksperter har så høyt prisnivå på tjenestene sine at det blir lite ekspertbistand for pengene.

Av konkrete forhold som gjør at tilskuddet oppfattes som for lite i den enkelte sak, har ekspertene vist til at sakene er komplekse og at det tar tid å etablere tillit hos partene, at mye tid og ressursbruk kan gå med til reiseavstander samt at en effektiv tidsdisponering av ekspertbistanden krever erfaring fra flere saker.

Det er utfordrende å finne formen på ekspertbistand. De som får mange sånne oppdrag får nok en form etter hvert, som gjør at de vet mer hvordan den bør brukes og kan disponere tiden mer effektivt. Vi har nok brukt mer timer enn vi fikk betalt for.

Ekspert

En av ekspertene viser også til at bruken av ordningen og tilgangen på eksperter med ulike kompetanser ville økt, dersom ordningen var mer lønnsom. Fra intervjuene med

ekspertene fremkommer det også at disse tilbyr veiledning til arbeidsgivere som både trenger informasjon om hva ekspertbistand er og hvordan man bør utforme søknaden. Dette skjer altså i forkant av at tilskuddet eventuelt blir innvilget og uten at ekspertene mottar betaling for bistanden sin.

Det er enkelte arbeidsgivere som har gitt uttrykk for at tilskuddet ikke er stort nok, herunder sett i sammenheng med hva ekspertbistanden krever av administrasjon, papirarbeid og møter. En arbeidsgiver viser også til at ekspertbistand i realiteten ikke kan brukes på de mest komplekse sakene, som følge av at disse krever langt mer ressurser enn det som tilbys gjennom tilskuddsordningen. Noen arbeidsgivere kunne ønske at ekspertbistanden i større grad kunne benyttes i implementering og oppfølging av de tiltakene som eksperten anbefaler.

Når det gjelder refusjonsordningen, viser surveyen at flertallet finner denne overkommelig. Likevel forteller noen av informantene at de opplever denne som krevende. Særlig handler utfordringene om at det er ulike prosesser og systemer for søknad og refusjon, og noen ønsker seg en påminnelse om å søke refusjon og en stegvis guide for hvordan det skal gjøres. Noen av informantene viser til at de har bedt om bistand fra NAV med refusjonsprosessen.

3.9.2 Søknads- og beslutningsprosessen

Når det gjelder søknadsprosessen og NAVs rolle, er bildet mer nyansert. 32 prosent er delvis eller helt uenige i påstanden om at det er enkelt å søke om tilskudd, mens 30 prosent er delvis eller helt uenige i påstanden det er enkelt å forstå NAVs rolle i forbindelse med ekspertbistand (Figur 15). Sammenlignet med tidligere evaluering kan vi se at denne rolleavklaringen har blitt forverret. I forrige rapport var 20 prosent delvis eller helt uenige i at det var enkelt å forstå NAV Arbeidslivssenter/IA-rådgivers rolle, mens 26 prosent var delvis eller helt uenige i at det var enkelt å forstå NAV-kontor/NAV-veileders rolle.

Både arbeidsgivere som har besvart surveyen og de som er intervjuet, har gjennomført søknadsprosessen og fått tildelt tilskudd til ekspertbistand. De er dermed en selektert gruppe, og deres vurderinger av hvor enkel søknadsprosessen kan ventes å være mer positive enn blant dem som lot være å søke eller ga opp underveis. Likevel gis det i varierende grad uttrykk for utfordringer med å søke tilskudd på ekspertbistand i intervjumaterialet.

For eksempel må den som utformer søknaden få nødvendige tilganger i Altinn. Videre kan det være krevende å finne frem til en ekspert, herunder at eksperten må navngis. Noen opplever også usikkerhet forbundet med terskel og redegjørelse for hva som er gjort/vurdert av tilrettelegging på forhånd. Å beskrive behovet for ekspertbistand kan også være krevende, forteller arbeidsgiverne i intervjuer.

Det framgår av casestudiene at hvorvidt forholdene oppleves utfordrende, spesielt henger sammen med om arbeidsgiver har søkt om tilskudd til ekspertbistand tidligere. I større virksomheter finnes det ofte HR-ressurser som enten støtter lederen eller, helt eller delvis, overtar det formelle arbeidet med å søke tilskudd til ekspertbistand. Det framgår også av casestudiene at veiledning som gis fra NAV kan være avgjørende for at det faktisk blir søkt om ekspertbistand.

Jeg hadde gitt opp uten IA-rådgiveren. [Hen] hadde troa på det, og at dette kunne passe oss. Det var vanskelig for meg å finne frem til det riktige skjemaet og hvordan man skulle vinkle søknaden. [...] Alt vi har gjort i saken måtte dokumenteres. Og man måtte mene noe om hva man trodde man kunne få ut av ekspertbistanden, og alt det visste jo ikke jeg.

Arbeidsgiver

Noen av ekspertene forteller at de blir kontaktet av arbeidsgivere som trenger nærmere veiledning knyttet til søknaden. Arbeidsgivernes informasjonsbehov er imidlertid ikke isolert til om ekspertens kompetanse kan være passende for en konkret sak i virksomheten. Ekspertene forteller at de også må gi generell veiledning om hva ekspertbistand er, hvilke krav som stilles til søknaden og at de gir konkrete tips til hva arbeidsgiver bør vektlegge i søknaden. Flere av ekspertene gir dermed konkret veiledning til arbeidsgivere, i forkant av en formell sak om ekspertbistand, for at disse skal kunne søke om ekspertbistand.

Ekspertene viser til at søknadsprosessen har blitt tydeliggjort og forenklet de siste årene, og at både virksomheter, NAV og aktuelle eksperter nå har mer erfaring med å fylle ut søknadene. Samtidig forteller noen av ekspertene at arbeidsgivere de har vært i kontakt med, også har latt være å søke på grunn av usikkerhet og/eller arbeidsinnsats som er forbundet med søknadsprosessen.

En ekspert mener at ordningen, slik den er nå, kan oppfattes som for krevende administrativt for små virksomheter uten egen personalavdeling. For slike virksomheter blir derfor kanskje ekspertbistand først trukket frem som et alternativ på slutten av lange sykefravær. Eksperten påpeker at større virksomheter bør bruke ordningen til å sette i gang med tiltak så tidlig som mulig i tilfeller av gjentatte sykefravær – for å *hindre* lange sykefravær.

3.9.3 Ekspert rapportens betydning

Etter at tiltaket er gjennomført, skal eksperten skrive en rapport som skal leveres til arbeidstakeren og arbeidsgiveren. NAV skal få tilsendt kopi av rapporten. Rapporten skal beskrive årsaken til sykefraværet, og foreslå tiltak for tilbakeføring til samme arbeid eller

annet arbeid hos samme eller annen arbeidsgiver. Rapporten skal ivareta arbeidstakers krav til personvern.

Arbeidsgiveres og arbeidstakers synspunkter på rapporten

Det er noe delte meninger om rapporten blant arbeidsgiverne vi har intervjuet. Noen mener at rapporten ga en god beskrivelse av situasjonen, og at den inneholdt konkrete forslag til tiltak. Flere av disse fremhever at rapporten kan brukes som et verktøy i den videre dialogen mellom arbeidsgiver og arbeidstaker, og at det derfor er nyttig med en skriftlig rapport. Andre fremhever at rapporten fungerer som dokumentasjon på at arbeidsgiver har gjort noe i saken.

Jeg syns det er veldig fint å få rapporten. Det er veldig lite jeg ikke vet av det som står der, men det er en oppsummering som vi allerede har snakket om, og om hvilke tiltak. Det kommer inn i sluttrapporten. De gir meg verktøy.

Arbeidsgiver

Andre arbeidsgivere var mindre fornøyde og mente at rapporten hadde lite nytteverdi. Det samme ble påpekt i den forrige evalueringen av ekspertbistand. Informantene i vår undersøkelse begrunner blant annet misnøyen med at rapporten ikke inneholdt noen konkrete forslag til tiltak og at den i for stor grad fokuserte på sakens historikk og utfordringer. Som det ble påpekt i den forrige evalueringen av ekspertbistand fremhever også enkelte arbeidsgivere at rapporten ikke har ivaretatt arbeidstakers personvern godt nok, og understreker at det ikke er ønskelig for dem som arbeidsgiver å få detaljert informasjon om arbeidstakernes helse.

Vi ser også at vi noen ganger får informasjon om ting vi ikke skal ha informasjon om, (...) informasjon som er strengt taushetsbelagt og som vi ikke skulle hatt. Det bør være noen retningslinjer på hva som kan deles av informasjon. Det er sykefravær, det er personlige ting. Det virker som noen av disse tiltaksarrangørene ikke har helt kontroll på det.

Arbeidsgiver

Case-undersøkelsen tyder videre på at arbeidstakerne i liten grad forholder seg til sluttrapporten. Enkelte gir uttrykk for at de har leste igjennom rapporten og ga tilbakemelding til eksperten på om de kjente seg igjen i beskrivelsen, mens flere andre gav uttrykk for at de ikke var ikke kjent med at det var utarbeidet noen rapport.

Ekspertenes synspunkter på rapporten

Ekspertene viser til at de forholder seg til kravene i forskriften når de utformer rapportene. De er generelt opptatt av arbeidstakernes personvern og at arbeidsgiverne ikke skal få mer informasjon enn nødvendig om arbeidstakernes helseopplysninger. Likevel er det flere av ekspertene som forteller at de i starten, da de begynte å ta oppdrag

som ekspert, opplevde at det kunne være vanskelig å vurdere hva som burde inngå av opplysninger i rapporten og ikke. Flere mener derfor det kan være hensiktsmessig at NAV utarbeider en rapportmal med veiledning. Tre av ekspertene vi har snakket med, forteller at virksomheten de jobber i har utarbeidet sin egen rapportmal. Malen er enten basert på kravene i forskriften eller arbeidsgiveres ønsker/behov. Alle tre har hatt mange saker om ekspertbistand og er, eller har vært, tilknyttet bedriftshelsetjenester - eller arbeidsmarkedsbedrifter.

Ekspertene er også tydelige på at det er de selv som avgjør hva som skal stå i rapportene med hensyn til anbefalinger videre, og at rapportene skal være korte og handlingsrettede:

Jeg prøver å lage en rapport som både [arbeidstaker] og arbeidsgiver skal ha nytte av, men primært den det gjelder. Jeg sender alltid rapporten først til den det gjelder og får den godkjent, men prøver å lage den som et lite verktøy på ting vi har holdt på med og hva som er viktig i tiden som kommer. Og noen punkter i forhold til hva som er viktig at arbeidsgiver har in mente. Hva som er viktig i samarbeidet mellom de to. Noen vil kanskje ha noe fjernet eller lagt til, men stort sett ikke. Det er ganske begrenset hva jeg skriver.

Ekspert

Ekspertene forteller at de først og fremst skriver rapporten til oppdragsgiver, som er arbeidsgiveren. Én ekspert er mer opptatt av at det er NAV som til syvende og sist betaler:

Jeg tenker at rapporten skriver jeg først og fremst for at NAV skal skjønne hva jeg har brukt pengene på.

Ekspert

NAVs vurdering av rapporten

Informantene i NAV har i liten grad synspunkter på innholdet i rapporten, men fremhever at det generelt er en utfordring å få inn rapporten. Dette var også en tilbakemelding ved forrige evaluering. Flere av informantene i NAV mener det bør være et krav om at rapporten sendes til NAV før arbeidsgiver refunderes for ekspertbistanden. En annen informant mener ansvaret for å sende rapporten til NAV bør ligge hos ekspertene og ikke arbeidsgiver.

Blant informantene i NAV er det noe delte meninger om nytten av rapporten for NAV. Noen framhever rapporten som viktig for NAV, særlig med tanke på videre oppfølging av sykefraværssaken. Et av NAV-kontorene som ikke har delegert vedtaksmyndighet fremhever også at rapporten er viktig for å styrke NAVs kunnskapen om ordningen og hvordan ekspertbistand kan brukes. Informantene ved NAV Arbeidslivssenter mener på

sin side at rapportene ikke er spesielt nyttige for NAV, fordi de ofte har lavt detaljeringsnivå og mye av informasjonen overleveres muntlig av hensyn til personvern – dermed har rapporten begrenset informasjonsverdi for andre enn dem som har vært direkte involvert. De har også fått tilbakemeldinger fra NAV-kontor om at rapportene ikke oppleves nyttige og at de kan skape forventinger om videre oppfølging og tiltak som NAV-kontoret ikke mener at vilkårene er oppfylt for.

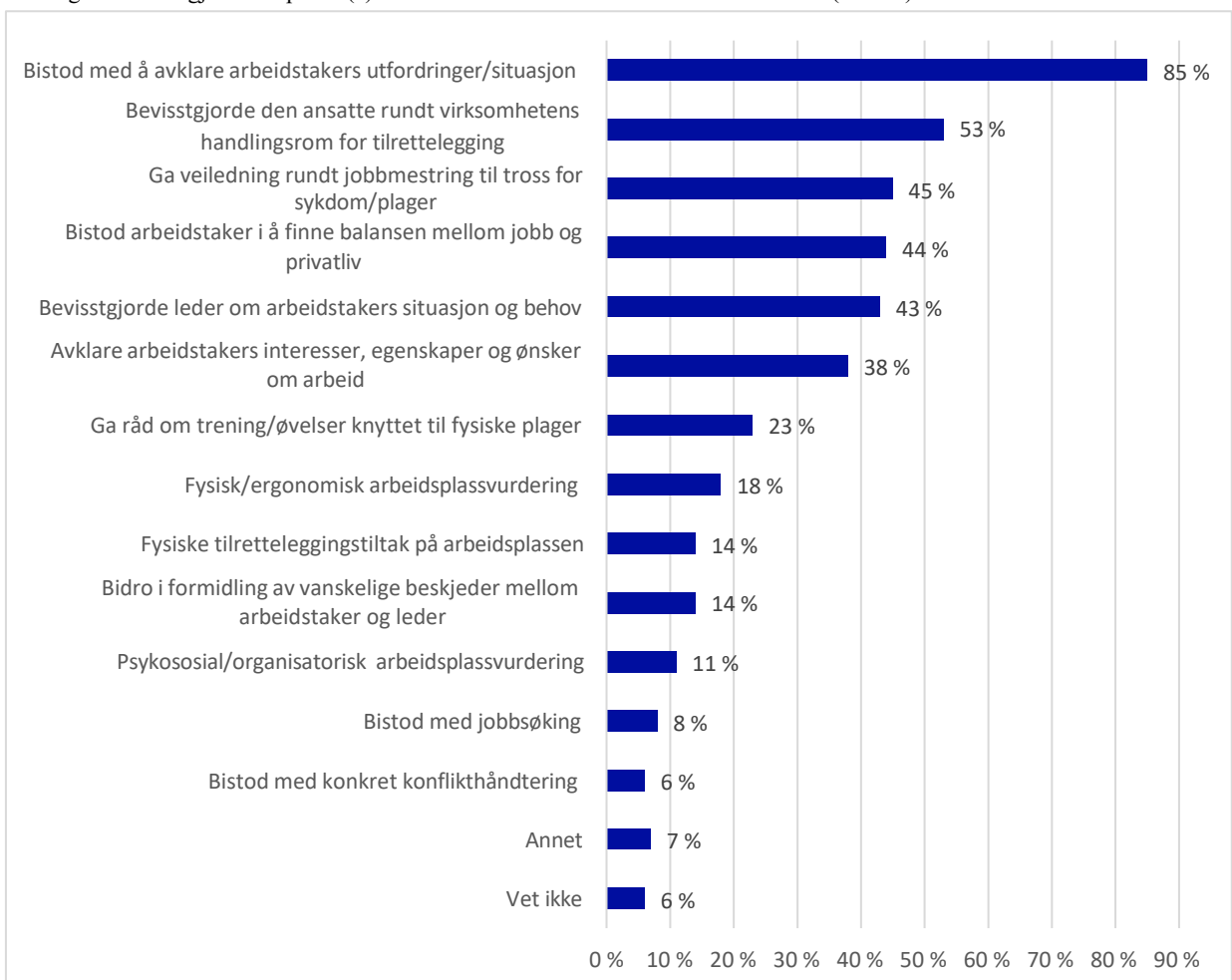
4. Innholdet i ekspertbistanden

I dette kapittelet går vi nærmere inn på hva ekspertbistanden inneholder og hvordan ekspertene konkret fyller rollen sin. Vi vil presentere surveydata som sier hva arbeidsgivere oppfatter at ekspertbistanden har bestått i. Deretter trekker vi inn intervjuene med NAV Arbeidslivssenter og NAV-kontor og casestudiene, som gir eksempler på hvordan bruken av ekspertbistand er blitt gjennomført. Casestudiene trekker inn perspektiver fra arbeidsgiver, arbeidstaker og ekspert.

4.1 Kjennetegn på ekspertbistanden

I spørreundersøkelsen har vi stilt spørsmål om innholdet i ekspertbistanden. Figur 18 viser arbeidsgivernes svar på hva ekspertene bisto arbeidstaker med i den aktuelle saken.

Figur 18: Hva gjorde ekspert(e) for å bistå arbeidstakeren i den aktuelle saken? (n= 209)



Kilde: Oxford Research AS

Et klart flertall (85 prosent) oppgir at ekspertene bidro med å avklare arbeidstakers situasjon og behov. Nest flest (53 prosent) oppgir at ekspertene bidro med å bevisstgjøre den ansatte rundt virksomhetens handlingsrom for tilrettelegging.

Det stemmer godt overens med våre kvalitative funn. I intervjuene forteller de fleste arbeidstakerne at ekspertbistanden har bidratt til å avklare og forbedre situasjonen som lå til grunn for at det ble søkt om ekspertbistand. For eksempel bidro ekspertbistanden til å kartlegge årsakene til den relevante helseproblematikken eller til å avklare at nåværende jobb ikke fungerer.

I flere av casestudiene har det blitt trukket frem at ekspertbistanden har hjulpet arbeidstaker med å håndtere utfordringer i livssituasjonen. Ofte er dette utfordringer som har stor innvirkning på helsen og arbeidsevnen, men som ikke nødvendigvis knytter seg spesifikt til arbeidsplassen. I noen av casestudiene har arbeidstakerne vist til verdien av at bistanden har gjort dem bevisste på stressfaktorer utenom arbeidet, samt gitt dem tilgang på mentale verktøy til å håndtere egen hverdag både på jobb og hjemme.

[Eksperten] ga meg en form for tankesett og måte å tenke på rundt jobb. [...] Tre samtaler med ekspertene hjalp meg tusen ganger mer enn jeg hadde tidligere med psykolog.

Arbeidstaker

Arbeidstakerne har i flere av casestudiene også fremhevet at økt innsikt i egne behov og hvordan disse mer tydelig kan kommuniseres til arbeidsgiver, har vært et viktig bidrag for å håndtere arbeidet. Et godt eksempel på dette er hvordan en arbeidstaker som gjennomgikk en krevende periode med sykdom hos et nært familiemedlem, i større grad fikk tilrettelagt arbeidet til hjemmesituasjonen, samtidig som arbeidsgiver fikk mer forutsigbarhet og mulighet til å planlegge bemanning. Et annet eksempel, nærmere beskrevet i kapittel 4.2.1, er hvor ekspertene tilførte arbeidstakeren kunnskap og grep for å håndtere stress og forbygge migreaneanfall gjennom blant annet gode rutiner rundt spising og tilstrekkelig søvn.

Jeg ble positivt overrasket. Det var en periode hvor jeg trengte noen å snakke med som ikke var sjefen. Vi snakket lenge om privatlivet, og jeg følte på en måte at jeg var hos en psykolog.

Arbeidstaker

Flere trekker frem at det er positivt å få en ekspert utenfra til å vurdere situasjonen og gi råd for veien videre. Gjennomgående gis det positive tilbakemeldinger fra arbeidstakerne. Selv om ekspertbistanden ikke alltid har fått betydning for sykefraværet (se kapittel 5)

opplevde arbeidstakerne det som positivt å snakke om situasjonene sin med en nøytral tredjepart (mer om dette i kapittel 5.2.1).

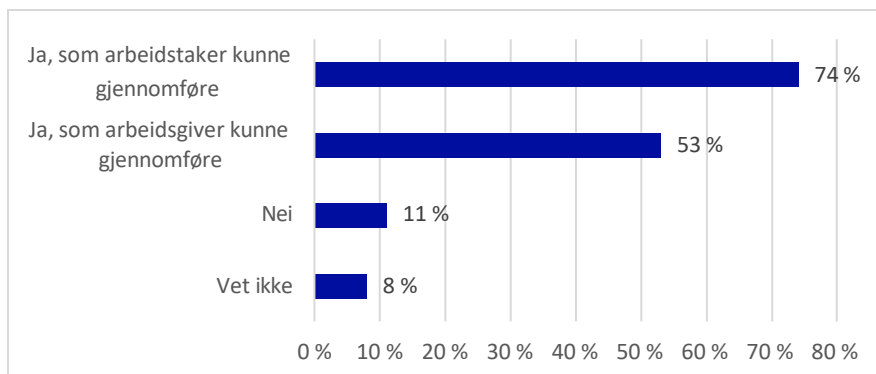
Jeg synes det var et bra tiltak. Det var en veldig fin samtalepartner. (...) [Eksperten] var nøytral og skulle inn å mekle, og være en støtteperson.

Arbeidstaker

Samtidig trekker en annen arbeidstaker frem i intervju at hen opplevde ekspertbistanden som en pliktøvelse, og beskriver bistanden som for generell til at den gav noen konkrete resultater eller nytteverdi. Videre bemerker hen også at eksperten aldri var til stede på arbeidsplassen, noe hen tror kunne gitt større nytte.

På spørsmål om eksperten foreslo noen konkrete tiltak i den aktuelle saken ser svarfordelingen slik ut (Figur 19).

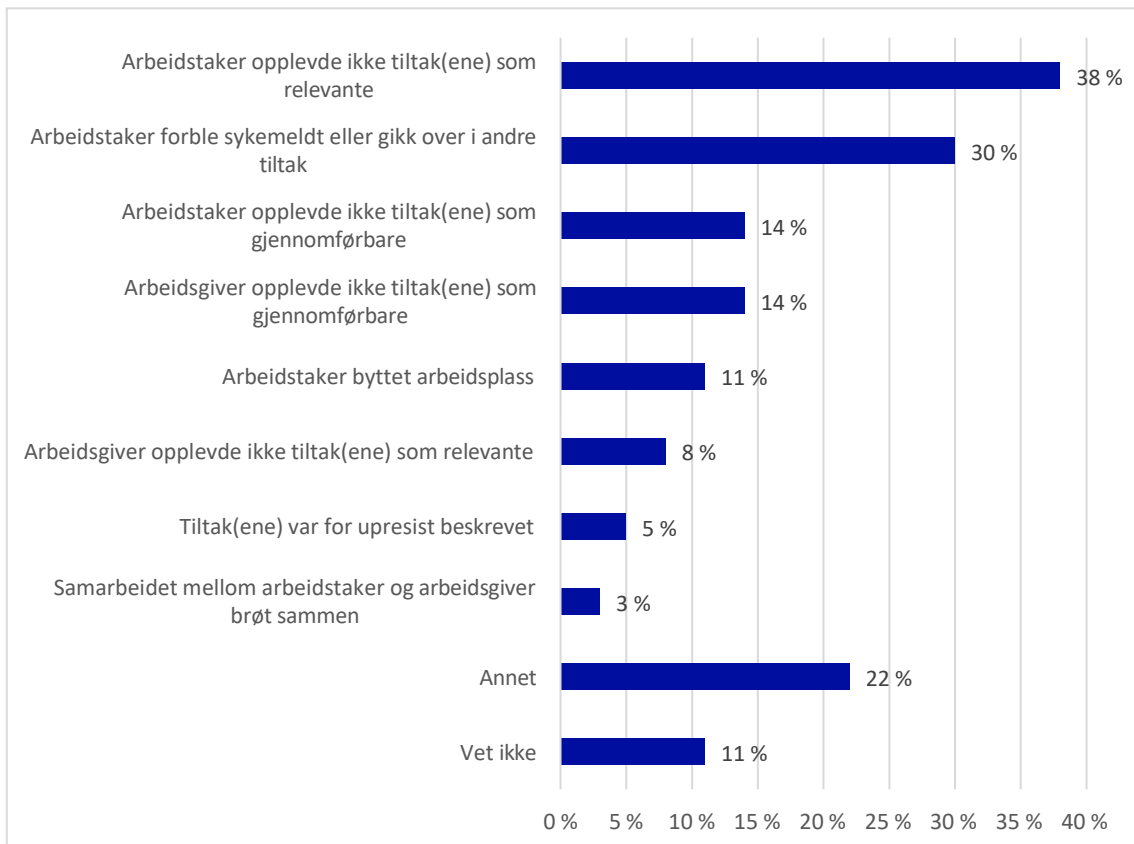
Figur 19: Foreslo eksperten noen konkrete tiltak i den aktuelle saken? (Flere svar mulig) (n = 168)



Kilde: Oxford Research AS

74 prosent oppgir at eksperten foreslo tiltak som arbeidstaker kunne gjennomføre, og litt over halvparten (53 prosent) svarer at det ble foreslått tiltak som arbeidsgiver kunne gjennomføre. 75 prosent oppgir at de foreslåtte tiltakene fra eksperten ble fulgt opp. Figur 20 svar fra de 22 prosentene som svarer at tiltakene ikke, eller bare delvis ble fulgt opp, rundt årsaker til manglende oppfølging. Flest arbeidsgivere oppgir som årsak (38 prosent) at tiltakene ikke opplevdes relevante av arbeidstaker. Nest flest (30 prosent) oppgir som årsak at arbeidstaker forble sykemeldt eller gikk over i andre tiltak.

Figur 20: Hvorfor ble tiltakene ikke, eller kun delvis, fulgt opp? (Flere svar mulig) (n = 37)



Kilde: Oxford Research AS

Dette stemmer også godt overens med våre funn fra caseundersøkelsene. For enkelte arbeidstakere har ikke ekspertbistanden hatt særlig effekt på den omsøkte situasjonen, og/eller det var på intervjuetidspunktet uavklart hva som ville bli veien videre. Dette har i flere av casene hengt sammen med at arbeidstakerne var under medisinsk utredning samtidig som ekspertbistanden ble gjennomført. I den forbindelse tror flere av arbeidstakerne at de har fått mindre utbytte av ekspertbistanden enn de ville fått dersom de var ferdig utredet. En arbeidstaker trakk frem i intervju at hen kunne tenke seg å gjennomføre ekspertbistand på nytt når den medisinske utredningen er ferdig, slik at eksperten kan gi anbefalinger for at overgangen tilbake til jobb skal bli best mulig.

4.2 Eksempler på bruk av ekspertbistand fra casestudiene

Nedenfor følger fire eksempler på bruk av ekspertbistand. Hensikten er å vise leseren hvordan ekspertbistand har blitt brukt i ulike saker. Beskrivelsene er basert på intervjuer med partene som var direkte involvert, altså arbeidsgiver, arbeidstaker og ekspert. Disse

har ikke nødvendigvis sammenfallende syn på sakene. Beskrivelsene er derfor en sammenfatning basert på vårt inntrykk fra intervjuene.

4.2.1 Barnehage

Den aktuelle virksomheten er en barnehage hvor den aktuelle arbeidstakeren var pedagogisk leder. Saken dreide seg om migreaneanfall, som varierte i hyppighet i ulike perioder. Arbeidstakerens migreaneanfall hadde ikke ført til et høyere sykefravær enn andre ansatte i samme bransje, men fraværet til arbeidstakeren var uforutsigbart. Før ekspertbistanden var det forsøkt å tilrettelegge for at arbeidstaker kunne komme senere på jobb dersom hen våknet med migrene og ble bedre utover dagen etter å ha tatt medisiner.

Arbeidsgiveren hadde erfaring med bruk av tilskudd til ekspertbistand fra en tidligere sak, og foreslo derfor for arbeidstaker å søke tilskudd til ekspertbistand. Bakgrunnen for at det ble søkt ekspertbistand var et behov for å kartlegge hva som trigget arbeidstakers migrene. Arbeidsgiveren beskrev bakgrunnen for søknaden slik:

Det ville vært dumt om det var noen triggerer her som vi kunne endret på. Det kan ikke jeg vurdere, for jeg er ikke helsepersonell.

Arbeidsgiver

Eksperten var den samme som arbeidsgiveren hadde brukt i forrige sak i virksomheten og ble i denne saken koblet på via barnehagens bedriftshelsetjeneste. Arbeidsgiveren visste at eksperten også hadde kompetanse på kartleggingsverktøyet «24-timersmennesket». Gjennom samtaler med eksperten fikk arbeidstaker hjelp til å kartlegge hva som kunne trigge migrenen på og utenfor jobb. Heriblant at arbeidstaker oftere får migrene når hen blir utmattet eller spiser for lite. Dette ga arbeidstaker konkrete tips for å forebygge migrenen. Gjennom ekspertbistanden kartla eksperten at det særlig var forhold utenfor arbeidsplassen som trigger arbeidstakers migrene. Dette kom av stress i forbindelse med et arbeidskrevende prosjekt på fritiden, og denne triggeren forsvant i løpet av perioden ekspertbistanden pågikk.

Arbeidsgiver ble orientert underveis i ekspertbistanden, men deltok kun på oppstarts- og avslutningsmøtet. Både arbeidstaker og arbeidsgiver fortalte i intervju at de var fornøyde med ekspertens rapport, som de mente ga en god beskrivelse av situasjonen. Arbeidstaker arbeider i samme barnehage som før ekspertbistanden, og fortalte at hen hadde hatt færre migreaneanfall enn tidligere. På intervjutidspunktet hadde arbeidstakeren de siste månedene hatt flere migreaneanfall som hen selv knyttet opp til økt fravær ellers i barnehagen, som har gjort at hen må hjelpe til på andre avdelinger i barnehagen.

4.2.2 Sykehjem

Arbeidstakeren i dette eksempelet var ansatt som sykepleier på et sykehjem. På grunn av en diagnose som ga fysiske smerter, hadde arbeidstakeren begrensede muligheter til å stå og gå over lengre perioder i jobben. Arbeidstakeren hadde derfor hatt periodevist sykefravær over tid, og hadde før ekspertbistanden startet prosessen med å søke arbeidsavklaringspenger. Leder for avdelingen hadde forsøkt å gi arbeidstaker andre arbeidsoppgaver, for eksempel mer arbeid med medisinfordeling, men det viste seg å være begrenset med tilretteleggingsmuligheter fordi det var en sykepleierstilling. På grunn av kutt i budsjettet og at det ikke var noen alternative stillinger ledig, var det vanskelig for arbeidstakeren å få en annen stilling hos samme arbeidsgiver.

Arbeidstaker ble informert om muligheten for å søke ekspertbistand og ønsket dette, men var ikke involvert i selve søknadsprosessen. Eksperten ble påkoblet når arbeidstaker var i sluttfasen av en graviditet, slik at ytterligere utprøvingstiltak ikke fremsto som aktuelt. Ekspertbistanden besto i hovedsak av bevisstgjøring av arbeidstaker rundt hennes situasjon, orientering om rettigheter og plikter og kartlegging av mulige fremtidige arbeidsoppgaver uavhengig av arbeidssted. I intervju beskrev arbeidstakeren eksperten som flink, men ga samtidig uttrykk for et ønske om at ekspertbistanden i større grad hadde ledet frem til en plan for veien videre. Arbeidstakeren stilte også spørsmål ved timingen på ekspertbistanden:

Det ble ikke igangsatt noen tiltak. Det var ikke mulig da, for jeg ble fullt sykemeldt på slutten. Tidspunktet var nok ikke det beste. Det hadde nok vært bedre å få hjelpen da jeg kom tilbake.

Arbeidstaker

Arbeidstaker gikk over til arbeidsavklaringspenger mot slutten av ekspertbistanden, men NAV-kontoret har aldri spurt arbeidstaker om ekspertbistanden. På intervjutidspunktet var både arbeidsgiver og arbeidstaker usikre på veien videre når arbeidstaker skal tilbake til arbeid etter foreldrepermisjon. Det var heller ikke utarbeidet en plan med konkrete tiltak som skulle igangsettes i den forbindelse. Eksperten og arbeidsgiver var begge av den oppfatning at arbeidstakers situasjon virker vanskelig med hensyn til å fortsette som sykepleier. Eksperten viste samtidig til at ny ekspertbistand kunne bli anvendt når arbeidstaker returnerer etter foreldrepermisjon, fordi det da kan være aktuelt med utprøvingstiltak.

4.2.3 Helse- og omsorgstjeneste

Den aktuelle virksomheten er en helse- og omsorgsinstitusjon. Saken dreide seg om en konflikt mellom arbeidstaker og leder. Situasjonen hadde ført til langvarig sykefravær for arbeidstakeren. Da sykepengeperioden gikk mot slutten, og saken fortsatt ikke var løst,

fikk arbeidsgiver tips fra HR i kommunen om ekspertbistand. Ifølge eksperten kom forslaget om ekspertbistand opprinnelig fra NAV. Arbeidsgiver valgte å koble på en ekspert fra bedriftshelsetjenesten. Eksperten kjente derfor godt til saken fra før.

Ekspertbistanden ble gjennomført ved at eksperten fungerte som en coach/karriereveileder for arbeidstakeren. Eksperten hadde samtaler med både arbeidsgiver og arbeidstaker, og fungerte som et bindeledd mellom partene. Eksperten var bevisst på at hens rolle var å være en nøytral tredjeperson. Eksperten forstod oppdraget slik at hen skulle støtte både arbeidsgiver og arbeidstaker i arbeidet med å finne ny jobb til arbeidstakeren. Eksperten opplevde at arbeidsgiver involverte seg underveis og bidro til å finne løsninger

Saken endte med at arbeidstakeren fikk tilbud om ny jobb i kommunen. Arbeidstakeren opplevde at ekspertbistanden bidro til at hen klarte å se andre løsninger, ta kontroll over situasjonen, og takke ja til ny jobb. Arbeidstaker trives svært godt i den nye stillingen. Arbeidsgiver opplevde at eksperten hadde en brobyggerfunksjon og la til rette for en bedre forståelse mellom partene.

[Arbeidstakeren] fikk råd og veiledning. Eksperten fylte en brobyggerfunksjon. [Hen] var en god «go between». Hen bygget bro og satte ord på ting som begge parter forstod.

Arbeidsgiver

Arbeidsgiver ga uttrykk for at det krevde mye tid og innsats fra arbeidsgivers side for å løse saken, og at ekspertbistand hadde en begrenset, men konstruktiv, rolle i prosessen.

4.2.4 Barnehage

Den aktuelle virksomheten er en barnehage, der arbeidstaker har jobbet i flere år. Arbeidstaker var sykemeldt en lengre periode på grunn av smerter. Det var NAV som foreslo ekspertbistand, i forbindelse med at de fulgte opp virksomheten som følge av høyt sykefravær.

Ekspertbistanden besto av flere samtaler mellom arbeidstaker og ekspert. Arbeidstaker hadde tidligere vært igjennom en medisinsk utredning, som tydet på at smertene ikke skyldtes en skade. Ekspertbistanden bestod derfor av samtaler om og kartlegging av hva som kan være triggere (både på arbeidsplassen og privat), trygge arbeidstaker på at arbeidssituasjonen er forenelig med helsesituasjonen og lage strategier for hvordan arbeidstaker kan håndtere situasjonene videre.

[Eksperten] ga meg noen verktøy, teknikker for hvordan jeg kan jobb videre (...). Det har jeg med meg enda i dag, kommer tilbake til de verktøyene. Så dette kommer til å hjelpe meg også fremover.

Arbeidstaker

Arbeidsgiver ble involvert gjennom felles møter og løpende dialog mellom ekspert og arbeidsgiver. Involvering av arbeidsgiver var ifølge aktørene viktig, blant annet for at arbeidsgiver skulle få en bedre forståelse for arbeidstakerens situasjon og få kunnskap om hvordan hen kan støtte arbeidstaker på en best mulig måte videre. Det siste handlet særlig om kommunikasjon mellom arbeidstaker og arbeidsgiver.

Arbeidstaker er i dag tilbake i full jobb. Arbeidstaker ga uttrykk for at ekspertbistand var viktig for at hen har kommet tilbake i full jobb, og det samme inntrykket hadde arbeidsgiver.

5. Måloppnåelse og virkninger

Hensikten med ekspertbistanden er at ekspertene skal bidra til å løse problemene som leder til sykefravær, med sikte på å tilbakeføre arbeidstakeren til arbeid (Forskrift om tilskudd til ekspertbistand, 2019). Hovedproblemstillingen for evalueringsoppdraget er om ekspertbistand fungerer etter intensjonen og om ønskede resultater oppnås. I dette kapitlet redegjør vi for hvordan det gikk med arbeidstakerne som har mottatt ekspertbistand og hvordan ordningen bidro til å forebygge og redusere sykefravær i den enkelte saken og på arbeidsplassen som sådan. Et vesentlig spørsmål er om arbeidstakeren fortsatt står i arbeid når ekspertbistanden er gjennomført. Først presenterer kapitlet resultatene av en registerbasert analyse av arbeidstakere som har opplevd langvarige og/eller hyppig gjentakende sykefravær i perioden. Deretter redegjøres for forskjeller i forløp mellom dem som har mottatt ekspertbistand og ikke. Til slutt tar vi for oss arbeidsgiveres, eksperters og NAVs vurderinger av ordningen.

5.1 Utfall for arbeidstakere som har mottatt ekspertbistand og ikke

Dette delkapitlet presenterer resultatene fra analyser av hvordan det har gått med arbeidstakere som har mottatt ekspertbistand. Utfallene sammenlignes med personer som er i målgruppen, men som ikke har mottatt tilskuddet. Siden formålet med ekspertbistand er å forebygge og redusere hyppig gjentakende eller langvarige sykefravær, og ordningen også skal bidra til de overordnede målene for IA-avtalen om å hindre utstøting og frafall fra arbeidslivet, har vi operasjonalisert «utfall» som individenes arbeidsmarkedsstatus ved utgangen av observasjonsperioden.

For perioden 2018 til 2024 har vi benyttet registerbasert informasjon for å definere en arbeidsmarkedsstatus for hvert individ i alle årene. Arbeidsmarkedsstatus i 2024 gjelder januar måned, mens resten av årene (2018-2023) er basert på data for hele året:

- Fulltidsarbeid (Arbeidet 32 timer i uken eller mer i snitt for året og ikke mottatt ytelse fra NAV)
- Sysselsatt (Arbeidet i minst 1 time eller mer i snitt for året og ikke mottatt ytelse fra NAV som vi har data for)
- Alderspensjonist (Mottatt alderspensjon fra NAV)
- Ufør (Mottatt uføretrygd fra NAV)
- AAP/Tiltakspenger⁶ (Mottatt arbeidsavklaringspenger eller tiltakspenger fra NAV)

⁶ Vi har gruppert tiltakspenger sammen med AAP, fordi det var svært få individer som hadde mottatt tiltakspenger. Slik blir hovedtrekkene i fordelingen tydeligere. Tiltakspenger hører ikke naturlig sammen med

- Langtidssykemeldt (Minst 40 sykefraværsdager i løpet av året, eller minst 20 dager i januar 2024)
- Ukjent status (Ikke registrert med arbeidsforhold, inntekt eller mottak av ytelsene vi har opplysninger om – kan for eksempel motta sosialhjelp, kvalifiseringsstønad el.)

Ved å tilordne individene en arbeidsmarkedsstatus for året, har vi gjort en forenkling: Individenes arbeidsmarkedsstatus varierer i realiteten fra måned til måned. For eksempel kan de som har fått arbeidsmarkedsstatusen «langtidssykemeldt» ha arbeidet fulltid eller deltid størstedelen av året eller de kan ha vært sykemeldt størstedelen av året. Som nevnt, har vi kun data for januar måned i 2024. Vi har markert fordelingen for dette året med falmede farger i figuren. Hensikten er ikke å ekstrapolere dataene for januar til resten av året, men å vise at siste datapunkt bygger på et mer begrenset observasjonsgrunnlag. Hvis vi hadde hatt data for hele 2024, ville sannsynligvis betydelig flere ha fått arbeidsmarkedsstatusen «langtidssykemeldt», ettersom det ville vært en lengre periode der et langt sykefravær kunne inntreffe. For å bli definert som langtidssykemeldt også i januar måned 2024, har vi som nevnt satt som kriterium at personen skal ha hatt minst 20 sykemeldingsdager i løpet av denne måneden.

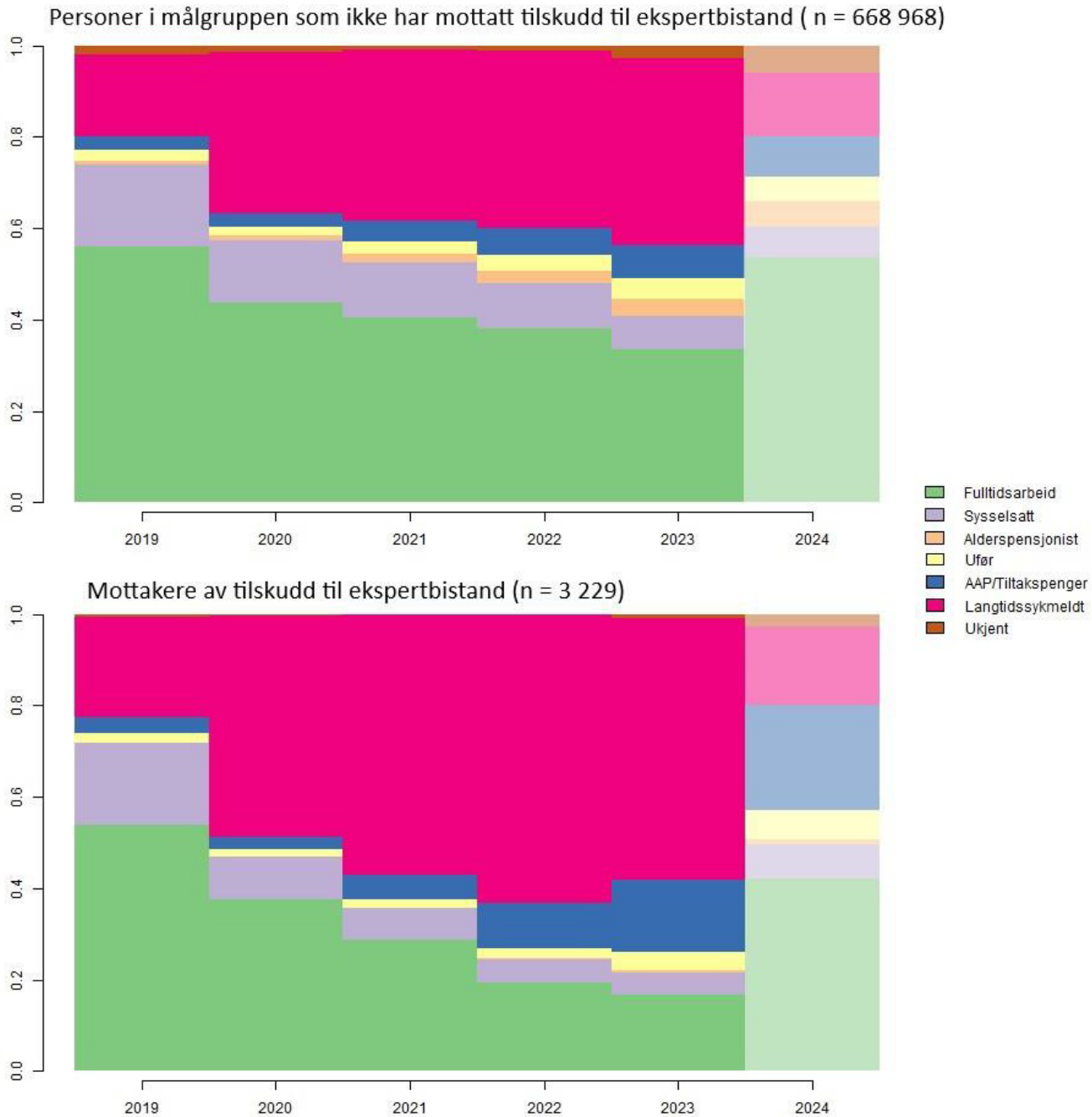
Figur 21 inneholder resultatene av en sekvensanalyse og viser fordelingen mellom ulike arbeidsmarkedsstatuser over tid. Det øverste diagrammet viser fordelingen blant personer som har mottatt ekspertbistand (heretter: «mottakere»), og det nederste viser fordelingen for personer i målgruppen som ikke har mottatt ekspertbistand (heretter: «ikke-mottakere»).

I begge grupper er de fleste i fulltidsarbeid eller sysselsatt ved inngangen til observasjonsperioden. En liten andel mottar AAP eller er (gradert) uføre. Den viktigste forskjellen er at noen ikke-mottakere går av med pensjon allerede ved inngangen til observasjonsperioden og noen flere er uføre eller har ukjent status blant ikke-mottakerne.

Etter hvert som tiden går, har en høyere andel av mottakerne langvarige sykemeldingstilfeller, enn ikke-mottakerne. Deres sykefravær kjennetegnes altså av å være noe mer gjentakende enn personene ellers i målgruppen. En annen påfallende forskjell er at en høyere andel av mottakerne blir mottakere av AAP. Det tyder på at de i større grad bruker opp sykepenge rettighetene sine og går ut sykepengeperioden. Andelen som mottar alderspensjon øker også betydelig mer blant ikke-mottakere, noe som kan forklares med den ulike alderssammensetningen. I tillegg ender en høyere andel av mottakerne opp med ukjent status.

noen av de andre kategoriene. Ettersom AAP også er en midlertidig ytelse og begge grupper i prinsippet er i en arbeidsrettet avklaringsprosess, ble det den kategorien som passet best å gruppere den sammen med.

Figur 21: Sekvensanalyser av mottakere og ikke-mottakere i målgruppen for tilskudd til ekspertbistand



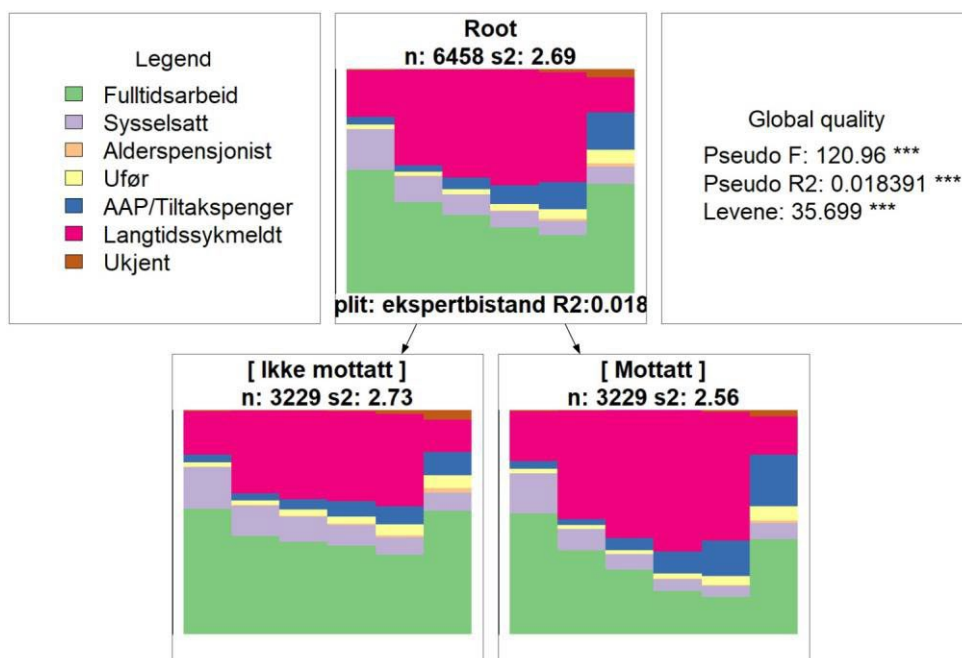
Kilde: Oxford Research AS

Mottakerne skiller seg en del fra ikke-mottakerne på sentrale bakgrunnsvariabler, herunder kjønn, alder, innvandringsstatus og arbeids-/tiltakshistorikk (jf. kapittel 3.6). Dermed er det nødvendig å kontrollere for slike ulikheter i analyser av forskjeller i arbeidsmarkedsstatusen ved utgangen av observasjonsperioden (mellom mottakere og

ikke-mottakere). Som beskrevet i metodekapittelet, har vi benyttet PSM for å konstruere en kontrollgruppe som er mest mulig lik mottakergruppen. Forskjellene mellom fordelingen av arbeidsmarkedsstatuser mellom tiltaks- og kontrollgruppen ved utgangen av observasjonsperioden kan dermed i utgangspunktet tolkes som «behandlingseffekten» av tilskudd til ekspertbistand.

Figur 22 viser resultatene av en regresjonstre-analyse (se Studer et al., 2011). Målgruppen er splittet inn i to undergrupper, basert på hvorvidt de har mottatt ekspertbistand. Pseudo R² viser at 1,8 prosent av variasjonen i sekvensene kan forklares ved mottak av ekspertbistand:

Figur 22: Regresjonstre-analyse av mottakere versus ikke-mottakere av ekspertbistand



Kilde: Oxford Research AS

Fokuserer vi kun på forskjeller i arbeidsmarkedsstatus ved utgangen av observasjonsperioden, altså 2023 og januar 2024, ser vi at det er betydelige forskjeller mellom mottakere og ikke-mottakere: I 2023 var det 19 prosentpoeng færre individer blant mottakerne som var i fulltidsarbeid, 16 prosentpoeng flere som var langtidssykemeldt i løpet av året og 8 prosentpoeng flere som mottok AAP eller tiltakspenger. I januar 2024 var det fortsatt 13 prosentpoeng færre blant mottakerne som var i fulltidsarbeid, sammenlignet med ikke-mottakerne, men forskjellen er nesten borte når det gjelder omfang av langtidssykemeldinger. Til gjengjeld har forskjellen i andel på AAP eller tiltakspenger økt til 13 prosentpoeng. En kjiqvadrattest viser at forskjellene er

signifikante på langt under 1-prosentnivået. Enkelt sagt er det svært usannsynlig at slike forskjeller ville oppstå gjennom tilfeldigheter.

Tabell 7: Forskjeller i utfall mellom kontrollgruppe og mottakere av ekspertbistand

Arbeidsmarkeds-status	Kontroll-gruppe (n)	Mottaker-gruppe (n)	Kontroll-gruppe (%)	Mottaker-gruppe (%)	Differanse (%)
2023					
Fulltidsarbeid	1 140	5 37	35 %	17 %	-19 %
Sysselsatt	250	157	8 %	5 %	-3 %
Alderspensionist	36	15	1 %	0 %	-1 %
Ufør	151	128	5 %	4 %	-1 %
AAP/Tiltakspenger	262	514	8 %	16 %	8 %
Langtidssykemeldt	1 329	1 849	41 %	57 %	16 %
Ukjent	61	29	2 %	1 %	-1 %
2024					
Fulltidsarbeid	1 777	1 362	55 %	42 %	-13 %
Sysselsatt	259	240	8 %	7 %	-1 %
Alderspensionist	63	36	2 %	1 %	-1 %
Ufør	190	202	6 %	6 %	0 %
AAP/Tiltakspenger	331	745	10 %	23 %	13 %
Langtidssykemeldt	465	551	14 %	17 %	3 %
Ukjent	144	93	4 %	3 %	-2 %

Kilde: Oxford Research AS

Med utgangspunkt i forskjellene mellom kontrollgruppen og mottakergruppen, kan man tolke det som at tilskudd til ekspertbistand har en negativ effekt på arbeidsmarkedstilknytningen til individene som mottar bistanden: Å motta ekspertbistand senker sannsynligheten for å være i full jobb og øker sannsynligheten for overgang til AAP/tiltakspenger. En mulig forklaring er at involveringen av en ekspert fører til at det blir tydelig at den ansatte ikke kan fortsette i jobben sin, selv med tilrettelegging. En del av dem som ellers ville returnert til fulltidsarbeid blir dermed i stedet ført inn i et avklaringsløp som forhåpentligvis leder til en mer bærekraftig arbeidsmarkedstilknytning på sikt. Det er nemlig ikke gitt at de som er tilbake i fulltidsarbeid ved utgangen av observasjonsperioden blir værende i fulltidsarbeid i fremtiden. For å kaste lys over den

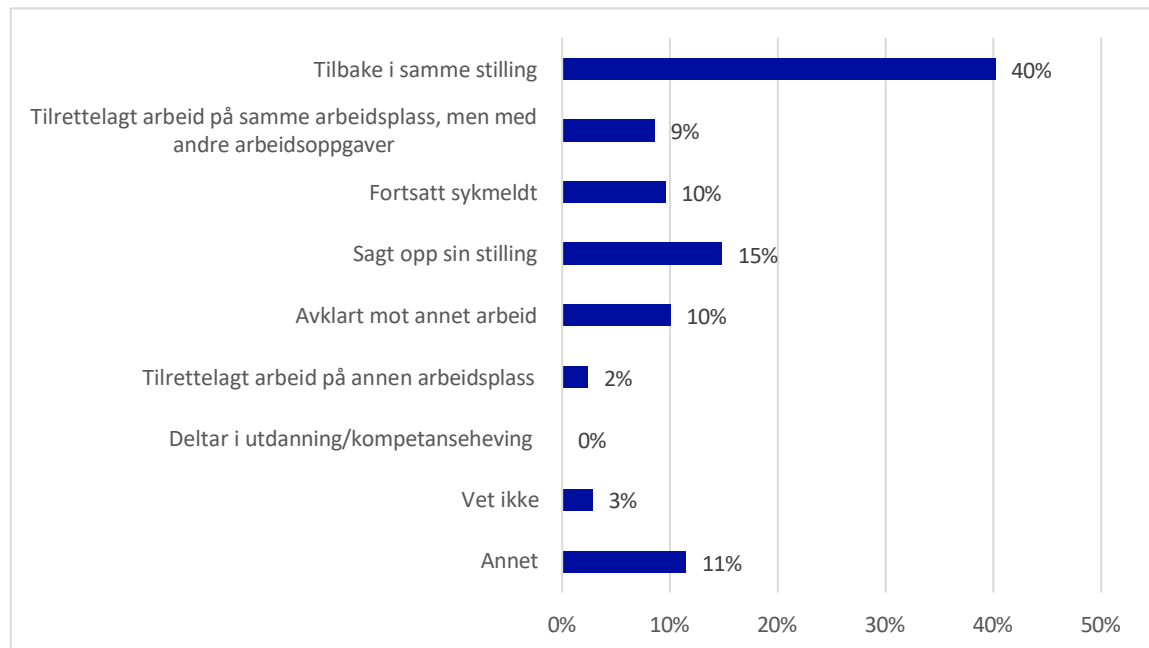
langsiktige arbeidsmarkedstilknytningen, kreves imidlertid en analyse med lengre observasjonsperiode. Det kan kun gjennomføres på et senere tidspunkt.

En alternativ forklaring på de observerte forskjellene er *utelatt variabel-skjevhet* («omitted variable bias»). Det betyr at det kan være uobserverte kjennetegn ved mottakere av tilskudd til ekspertbistand som både påvirker deres tilbøyelighet til å motta ekspertbistand og til å få en svakere arbeidsmarkedstilknytning, som følge av sykdom. Datagrunnlaget vårt er forholdsvis grovkornet når det gjelder hva slags sykdom som ligger til grunn for sykefraværet og vi har for eksempel ikke individdata om yrke, sektor- og næringstilhørighet. Dessuten kan det være at forskjellene skyldes årsaksfaktorer som ikke er observerbare i NAVs registre, som at sykefraværssakene er mer alvorlige eller komplekse. Denne forklaringen støttes av at mottakergruppen gjennomgående har mer langtidssykefravær gjennom perioden, som tyder på at de i utgangspunktet skiller seg fra kontrollgruppen når det gjelder sykefraværsmønster.

Spørreundersøkelsen bidrar også i noen grad til å belyse hvordan det går med den ansatte etter at de har mottatt ekspertbistand. Arbeidsgiverne ble spurt om hva utfallet ble for den ansatte etter at ekspertbistanden var gjennomført (Figur 23). På dette spørsmålet svarer 40 prosent at den ansatte var tilbake i samme stilling, og 9 prosent at den ansatte er tilbake på arbeidsplassen med andre arbeidsoppgaver eller fortsatt er sykemeldt. Altså ser det ut til at ca. 60 prosent har beholdt arbeidsforholdet sitt, mens 27 prosent har forlatt arbeidsplassen ved å si opp, være avklart mot annet arbeid eller få tilrettelagt arbeid på en annen arbeidsplass. En del svarer «annet», men av personvern hensyn har vi ikke åpnet for fritekstsvar som kan belyse hva som befinner seg i denne kategorien. Vi ser altså at resultatene av registerdataanalysen og funnene fra spørreundersøkelsen er forholdsvis samstemte, når det gjelder andel som returnerer.

Som vist til i metoddelen (kapittel 2.5.1), har vi gjennomført kryssanalyser av kjennetegn ved virksomheter mot oppnådde resultater. Hovednæring har mange kategorier og er i tillegg skjevfordelt. Den egner seg derfor ikke til å benytte i kryssanalyser. Kryssanalyser av sektortilhørighet viser at fordelingene er svært likeartede mellom offentlig og privat sektor, herunder når det gjelder andelen som oppgir at den ansatte er tilbake i samme stilling. Fordelingene mellom virksomheter av ulik størrelse er mer ulike. Alle differansene er samtidig innenfor feilmarginene, og vi har dermed ikke grunnlag for å si noe sikkert om visse kjennetegn ved arbeidsgiverne henger sammen med bedre resultater.

Figur 23: Hva ble utfallet etter ekspertbistanden for den ansatte? (n = 209)



Kilde: Oxford Research AS

5.2 Informantenes refleksjoner og vurderinger

Dette delkapittelet tar for seg de ulike informantgruppens refleksjoner rundt ekspertbistand. De fleste arbeidsgiverne som har blitt intervjuet har hatt erfaring fra flere saker hvor det er søkt om og benyttet ekspertbistand. Samtidig har ekspertene erfaringer fra en rekke saker. Selv om kapittel 5.1 viser begrensede effekter av ordningen med tanke på varig tilknytning til arbeid, forteller arbeidsgiverne og arbeidstakerne at de jevnt over er fornøyde med tilskudd til ekspertbistand. Ordningen ser ut til å ha flere viktige «ikke-målbare» effekter, blant annet knyttet til håndtering av den helhetlige livssituasjonen, som vist til i kapittel 4.1. Den generelle tilbakemeldingen fra ekspertene er at ekspertbistand er en god ordning, og en ordning som egner seg til å løse opp i langvarige eller hyppige sykefraværssaker. Også NAV selv opplever at ordningen lever godt opp til sitt formål. Informantene fra NAV trekker særlig frem at ekspertbistand kan bidra til å avklare arbeidsevne, arbeidsforhold og aktørenes forventninger til hverandre.

Min erfaring er at dette noe av det mest geniale de [NAV] har kommet opp med (...) Jeg tror det er det beste NAV-tiltaket som har vært.

Ekspert

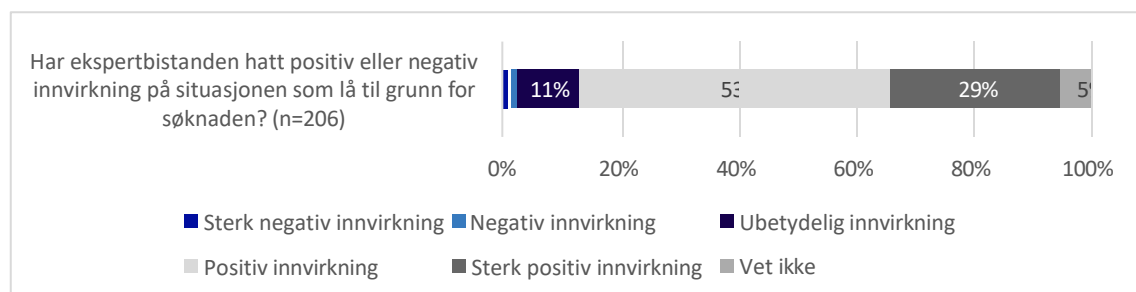
Ekspertene bemerker det også som positivt at arbeidstaker ikke trenger å være sykmeldt for at arbeidsgiver skal få tilskuddet. Det kan gjøre det lettere å søke om ekspertbistand

og å komme i gang med det forebyggende arbeidet overfor arbeidstakere med hyppige sykefravær bak seg. Det er kanskje ikke overraskende at ekspertene er positive til ordningen, i og med at de får oppdrag gjennom den. Ekspertenes tilfredshet ser imidlertid også ut til å gjelde ordningens innretning, altså hvordan den er organisert. I tillegg er det mange som trekker frem god måloppnåelse, altså at ekspertbistand bidrar til å løse saker, enten ved at arbeidstaker kommer tilbake til samme jobb eller gjennom jobbmobilitet

Som nevnt svarte 86 prosent av arbeidsgiverne i surveyen at de ville benyttet ordningen igjen i framtiden. I kryssanalyser ser vi at hos de som har opplevd en betydelig reduksjon i sykefraværet for den ansatte som et resultat av ekspertbistanden, svarer nesten 100 prosent at de vil ta i bruk ordningen i fremtiden. På den andre siden er det kun de som har opplevd svært liten reduksjon i sykefraværet som svarer nei (~17 prosent). De øvrige respondentene i denne gruppen svarer «vet ikke».

I spørreundersøkelsen svarer 82 prosent av arbeidsgiverne at ekspertbistanden har hatt en positiv eller sterkt positiv innvirkning på situasjonen som lå til grunn for søknaden (Figur 24). Kryssanalyser viser naturlig nok at de som svarer at ekspertbistanden har hatt negativ til sterk negativ innvirkning også rapporterer om at de ikke fulgte opp eller bare delvis fulgte opp de foreslåtte tiltakene.

Figur 24 Har ekspertbistanden hatt positiv eller negativ innvirkning på situasjonen som lå til grunn for søknaden?



Kilde: Oxford Research AS

Resultatene fra spørreundersøkelsen viser samtidig at 87 prosent av de spurte arbeidsgiverne ikke er kjent med andre ordninger som ville dekke tilsvarende behov som tilskudd til ekspertbistand. Kun tre prosent av de spurte arbeidsgiverne som har svart at de er kjent med andre ordninger som kunne dekket behovet i saken. Disse svarene indikerer at tilskudd til ekspertbistand har høy relevans, men kan også være uttrykk for manglende kjennskap til NAVs øvrige virkemidler.

På dette spørsmålet har respondentene kunnet utdype hvilke ordninger de ser på som aktuelle, og de fleste har oppgitt at man enten betaler for eksperter gjennom bedriftshelsetjenesten eller bruker bedriftens HR-avdeling. Også i intervjuene ble arbeidsgiverne spurt om hvilke ordninger de mener kunne ha dekket det samme behovet

som ekspertbistand. Her trekkes det tidligere tilretteleggingstilskuddet frem som et bedre alternativ av enkelte arbeidsgivere, fordi det kunne gis til grupper. En arbeidsgiver fremhever at tilretteleggingstilskuddet kunne brukes til tilrettelegging «skulder-ved-skulder», og at personen som kom inn gjennom dette tilskuddet fungerte som ekstra bemanning i bedriften. Ifølge denne arbeidsgiveren fungerte tilskuddet ikke bare som et gode for den aktuelle arbeidstakeren med behov for tilrettelegging, men opplevdes også positivt for de øvrige ansatte i bedriften.

Enkelte av informantene stiller spørsmål ved om ekspertbistand er «nok» til å løse de vanskelige sykefraværssakene, som ordningen er ment å rette seg mot. Enkelte av informantene i NAV peker særlig på at de har inntrykk av at ekspertbistand ofte stopper ved kartlegging av sykefraværssaken, og at det ikke vil være nok for å finne en varig løsning. En av informantene mener at dersom ordningen skal bidra til varige løsninger er det viktig at man i gjennomføringen av tiltaket i større grad også inkluderer «verktøy» som aktørene kan ta i bruk videre i sitt arbeid. For eksempel mestringsstrategier, strategier for samarbeid og kommunikasjon og lignende. Informanten mener at det i dag er usikkerhet og ulike oppfatninger i NAV og blant ekspertene om hvorvidt ordningen kan brukes utover kartlegging. Informanten mener det er behov for tydeligere rammer på dette området.

5.2.1 Eksperten som nøytral tredjepart

Ekspertens rolle som oversetter, mekler og samskaper mellom partene blir fremhevet som en vesentlig styrke ved ordningen, av både arbeidsgivere, arbeidstakere og av ekspertene selv og NAV. Siden ekspertbistand krever initiativ fra arbeidsgiver og samtykke fra arbeidstaker til å delta, opplever mange eksperter at de får en konstruktiv rolle som nøytral tredjepart. Ekspertene kan formidle vanskelige budskap mellom arbeidsgiver og arbeidstaker i et annet språk enn partene har vendt seg til å bruke. Ekspertene opplever at de kan luften temaer overfor arbeidstaker som ikke arbeidsgiver kan gjøre, for eksempel ta opp spørsmål knyttet til om det kan være best for arbeidstaker å jobbe et annet sted eller i et annet yrke. Ekspertene kan også formidle til arbeidstakere når arbeidsgiver har nådd grensen for hva det er mulig å tilrettelegge. Ekspertene vektlegger også betydningen av å minne partene om deres ansvar og plikter i arbeidsforholdet. Dette tror de kan skape et mulighetsrom og ny giv i saken.

Min rolle blir litt å mekle og finne en middelvei som går for alle parter.

Ekspert

Ekspertbistand er nyttig og har en effekt, fordi man trygger leder i leders rolle overfor arbeidstaker, og arbeidstaker får en nøytral part å diskutere med, uten at det går ut over rollen som ansatt i en bedrift. Arbeidstaker kan for eksempel tørre å stille spørsmål som hen ikke vil stille til arbeidsgiver.

Ekspert

Vi har vært litt ærlig med [arbeidstaker], med de plagene hen har og den tilretteleggingen vi har forsøkt, så har vi sett for oss at hen kanskje skulle søke uføretrygd. Det var derfor det ble foreslått ekspertbistand, men det er vanskelig å ta den avgjørelsen. Og så kan det kanskje være greit å snakke med noen andre om det, og ikke oss.

Arbeidsgiver

En av arbeidsgiverne trekker det frem som positivt at det stilles krav til arbeidstakeren i forbindelse med ekspertbistanden. Arbeidsgivere opplever det også som positivt at ekspertene formidler arbeidsgivers handlingsrom til arbeidstaker. På den måten opplever noen at arbeidstakers forventninger til arbeidsgiver blir mer realistiske, for eksempel når det gjelder arbeidsgivers muligheter for tilrettelegging. Samtidig får arbeidstaker mer realistiske forventninger til egen arbeidssituasjon og hva de kan klare, bemerker en arbeidsgiver. På den måten kan det være enklere å forsone seg med at nåværende arbeid kanskje ikke fungerer. Arbeidsgiver får også en bedre forståelse av om det er noe mer som kan gjøres fra arbeidsgivers side. Samtidig viser arbeidstakere i flere tilfeller til en opplevelse av god støtte fra ekspertene som ble brukt. Det viser seg at mange eksperter på kort tid klarer å opprette et tillitsforhold til den ansatte.

[Eksperten] var tydelig på at det viktige for [hen] var å sikre mine interesser og at jeg skulle vite om egne rettigheter.

Arbeidstaker

Arbeidstakerne fremhever ekspertens rolle som en fortrolig samtalepartner, som de kan utforske sine utfordringer og muligheter med, uten å måtte ta hensyn til eventuelle konsekvenser av åpenheten.

Som tidligere nevnt vil det kunne være ulike forventninger og syn på ekspertenes rolle når det gjelder å aktualisere jobbmobilitet som en mulig løsning på situasjonen. Det er derfor viktig å merke seg at flere av arbeidstakerne i casestudiene ble positivt overrasket over hvordan ekspertene kunne bistå dem med å tenke nytt rundt karrieremuligheter og kartlegge andre jobbalternativer. Det ligger da også klart innenfor ekspertens mandat å gi karriereveiledning, herunder å hjelpe arbeidstaker med å finne arbeid hos en annen arbeidsgiver, jf. forskriftens § 3 andre ledd og rundskrivet. Det vil imidlertid fort kunne oppstå en krevende balanse mellom en legitim bruk av ekspertbistand for å undersøke et eventuelt jobbskifte nærmere (jobbmobilitet) kontra tilbakeføring til arbeidsplassen. Noen ganger kan jobbskifte være den beste løsningen for alle parter, men det kan også være gode grunner til å etterstrebe ytterligere tilpasninger på nåværende arbeidsplass, selv om dette kan kreve noe mer av partene.

5.2.2 Involvering av arbeidsgiver

Flere av ekspertene, arbeidsgiverne og informantene i NAV fremhever at en styrke ved ekspertbistand er at ordningen legger opp til involvering av arbeidsgiver og et *samarbeid* mellom arbeidsgiver, arbeidstaker og ekspert om å løse saken. Her vises det særlig til ordningens strukturelle innretning: Det er arbeidsgiver som initierer og søker om ekspertbistand, som skal motta sluttrapporten og som skal faktureres for ekspertbistanden. I tillegg skal arbeidsgiver drøfte saken med arbeidstaker og NAV før det søkes, og utforme søknadsskjema og «bestilling» til ekspert. Mange av arbeidsgiverne, ekspertene og informantene i NAV mener at en slik innretning bidrar til å styrke arbeidsgivers «eierskap» til saken, og bidra til arbeidsgiver i større grad kobler seg på eller blir koblet på i tiltaksgjennomføringen. Flere eksperter erfarer at de har god måloppnåelse med ekspertbistand, og de ser dette i sammenheng med involvering av arbeidsgiver. To av ekspertene beskriver det på denne måten:

En ting som er bra, er at ekspertbistand legger opp til samarbeid med arbeidsgiver, det er nøkkelen. Det er arbeidsgiver som bestiller, det er noe med hvor tråden er hen. (...). Den linken til arbeidsgiver er helt avgjørende.

Ekspert

Jeg tror jeg har bedre resultater i ekspertbistand enn i den vanlige praksisen, selv om det er samme gruppe. Jeg sitter med oppfatning om at det er bedre odds i ekspertbistand (...) Det handler om at det er konkretisert at det skal skje endring. Arbeidsgiver er tvunget til å være involvert og jeg er tvunget til å snakke med arbeidsgiver (...) Dersom pasienten godkjenner det, kan jeg sitte i en rolle hvor jeg kan koordinere og bygge et nett rundt pasienten som blir så trygt og forutsigbart så mulig. Så det føles veldig sånn samfunnsnyttig. Jeg er overrasket av hvor mange som kommer ut i jobb igjen.

Ekspert

Når initiativet og ansvaret ligger hos arbeidsgiver, kan eksperten fokusere på arbeidsplassen, arbeidstakeren og tilretteleggingsmuligheter, uten å bare fokusere på helse, slik tendensen kan være når samarbeidet først og fremst skjer med NAV og med fastlegen. En ekspert beskriver det slik:

Det at arbeidsgiver [er den] som søker, (...) legger opp til at arbeidsgiver skal være involvert i saken. Ofte tenker vi lege først, men her tenker vi leder først. Det er ikke alltid legen vet best.

Ekspert

Også informantene fra NAV mener det er positivt at arbeidsgiver skal være involvert og at det er arbeidsgiver som «eier» tiltaket. Noen framhever at dette særlig kan være positivt i AAP-saker, da de erfarer at arbeidsgivere kan bli litt frakoblet etter overgang til

AAP. Enkelte mener at ekspertbistand med denne innretningen skiller seg fra en del andre arbeidsmarkedstiltak, som primært retter seg mot arbeidstaker og ofte gjennomføres uten involvering av arbeidsgiver. Til sammenligning nevnes blant annet tiltaket avklaring. Disse informantene mener ekspertbistand dermed treffer et behov som andre arbeidsmarkedstiltak ikke direkte dekker.

Det som skiller ekspertbistand fra andre ordninger, er at det er arbeidsgiveren selv «eier» ordningen. De kan styre den og blir involvert i prosessen.

NAV-kontor

Arbeidsgiver kan fort bli litt passiv overfor AAP-brukerne. Vi kan bruke ekspertbistand som en måte å «presse» arbeidsgiverne litt på.

NAV-kontor

Samtidig opplever noen at arbeidsgiverne ikke har vært godt nok påkoblet i sakene:

En utfordring jeg ser generelt er at arbeidsgiveren blir litt frakoblet. Det skal i utgangspunktet være et trepartssamarbeid, men det vi erfarer er at det ikke blir så trepart. Det blir topart – arbeidstaker og ekspert kjører løpet. Vi hører veldig lite fra de tiltaksarrangørene før det kommer en sluttrapport. Jeg tror noen kjenner på at de ikke er med i loopen, hvordan går det, hva kan jeg spørre om.

Arbeidsgiver

Der og da hjalp det, men det forsvant og så har det vært null oppfølging i ettertid. Jeg følte at når jeg fortalte eksperten så hjalp det ikke likevel, det var bare en konteiner som tok imot. (...). Sluttresultatet kom det egentlig ingenting ut av. Jeg følte at det ikke ble lyttet til eksperthjelpen.

Arbeidstaker

En risiko ved for svak involvering av arbeidsgiver, er ifølge informantene at innholdet i ekspertbistanden, rapporten og foreslåtte tiltak blir for generelle og for lite tilpasset arbeidsplassen. Svak involvering fra arbeidsgiver kan ifølge informantene skyldes en rekke ulike forhold. For eksempel kan behovet for eller graden av involvering av arbeidsgiver påvirkes av hva slags type problemstilling som skal løses, om arbeidstaker og/eller arbeidsgiver oppfatter at det er behov for involvering, og hvor god eksperten er på å involvere arbeidsgiver.

5.2.3 Tidsrammene

Både arbeidsgivere, NAV-veiledere og eksperter framhever at en vesentlig styrke ved ordningen er at tilskuddet kan innvilges og iverksettes raskt. Andre lignende tilbud ofte har lengre ventelister.

Vi bruker nok ekspertbistand for at folk ikke skal stå og vente på karriereveiledning eller avklaringstiltak. Så kan ekspertbistand komme i gang. Når det for eksempel gjelder spørsmålet om «er du på rett plass?», kan det ta seks måneder før man er inne på tiltak om avklaring hos oss, som vi har begrenset med tilgang på gjennom våre tilknyttede virksomheter. Men med ekspertbistand kan man komme raskt inn og se på situasjonen og kanskje foreslå noe i løpet av én til to uker hos arbeidsgiver.

NAV-kontor

Det er veldig lang venteliste på andre tiltak. Med de sykemeldte som er såpass nært jobb ser at vi at det er veldig viktig å komme i gang ganske fort, tre måneder er lenge i en sykepengesak. Det er det ene som vi kan få til i de sakene med ekspertbistand, komme raskt i gang.

NAV-kontor

En annen relevant tidsdimensjon ved ordningen som trekkes frem er varigheten på tilskudd til ekspertbistand. Tilskuddet er ikke formelt tidsbegrenset i forskriften, men dette er nærmere omtalt i rundskrivet. I rundskrivet uttales det at arbeidstakeren og arbeidsgiveren, i samråd med eksperten, er best egnet til å vurdere hvor lang tiltaksperioden bør være. Samtidig står det at tilskuddsordningen kun kan brukes til kartlegging og avklaring, og at dette taler i retning av at varigheten på tiltaket i de fleste tilfeller vil være kort – ofte ned i noen dager. Rundskrivet anga frem til nylig en tidsbegrensning på 3 måneder om gangen for tilsagnene, av hensyn til økonomistyring i NAV. Dette kravet er tatt ut av rundskrivet fra 01.04.2024. Tilsagn kan imidlertid ikke gå over årsskiftet. Innenfor rammen av maksimalbeløpet kan det gjennomføres flere tiltaksperioder.

Ekspertene viser til at disse sakene ofte er komplekse og krever at de er påkoblet over lengre tid. Eksempelvis har flere av ekspertene vist til at den tidligere tidsbegrensningen noen ganger har skapt press for å bli ferdig i tide. En ekspert sier det slik: «Det er alltid dårlig tid i disse sakene». En av ekspertene har i denne sammenheng fortalt at det kunne forekomme fiktiv timeføring, ved at man fakturerer etter tre måneder og deretter porsjonerer ut timer i etterkant.

Én av grunnene til at man gjennomfører bistanden over et lengre tidsrom enn rundskrivet forutsatte, kunne være at arbeidstakeren venter på å få medisinsk utredning eller behandling som ekspertbistanden burde hensynta. At ekspertbistanden foregår underveis med slik utredning og avklaring, kan trolig være en styrke i flere saker: Oppfølgingen kan da tilpasses en utvikling i arbeidstakers situasjon. Samtidig har vi i casestudiene også sett eksempler på at ekspertbistanden kunne hatt en bedre «timing». Et eksempel på dette er nærmere i kapittel 4.2.2, hvor oppfølgingen av arbeidstaker ble begrenset når det gjaldt arbeidsutprøving, som følge av at vedkommende var i sluttfasen av en graviditet. Arbeidstakeren uttalte her at ekspertbistanden trolig hadde vært bedre ved retur til

arbeidet i etterkant av fødsel og permisjon. Til dels ble dette også innrømmet av ekspertene, som viste til at arbeidstaker da kunne fått en annen form for oppfølging.

Noen eksperter fremhevet det samtidig som positivt at det er fastsatt tidsbegrensning, fordi det forpliktet partene til å prioritere deltakelsen i ekspertbistand. Når ekspertbistanden starter, er deltakerne ofte motivert for å få til en endring, og tidsbegrensningen bidrar da til å sette en ramme for og fremdrift i prosessen. Enkelte av ekspertene påpeker dessuten at en ramme på 12 uker har gitt god tid, og at det oppleves som en verdifull mulighet til å faktisk bruke en del tid på prosesser som i andre tilfeller må gå fort fordi alle parter ønsker en rask avklaring. En ekspert, som selv er fysioterapeut, beskriver det slik:

Noe av det jeg liker med ekspertbistand, er tidsaspektet. Du kan gå inn over tid og finne ut hva som er lurt og fornuftig for deg (...) Det er et godt tiltak for du får følge personene over tid og det er fint å ikke stresse gjennom sakene for det er vanskelige saker som er ømme og betente. Få ro og tid til å nøste opp i sakene, er veldig, veldig positivt.

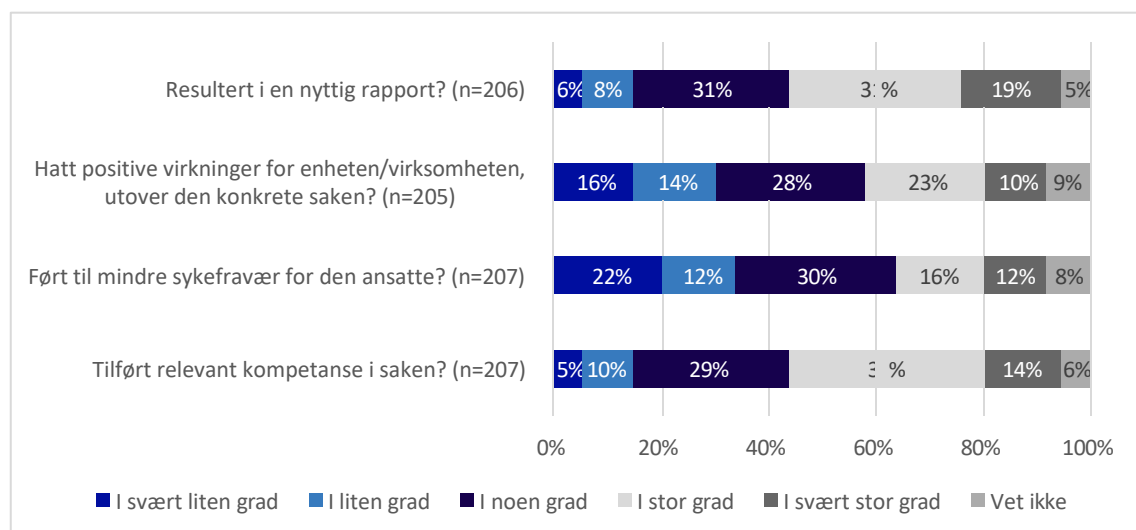
Ekspert

Ordningens romslige tidsrammer ser altså ut til å gi ekspertene mulighet til å kartlegge situasjonen mer helhetlig enn det som ellers er mulig.

5.2.4 Utbytte utover den enkelte saken

Flere arbeidsgivere og eksperter har en opplevelse av at ekspertbistanden gir en merverdi utover bistanden i den enkelte saken. Dette vises også av Figur 25: 33 prosent oppgir at ekspertbistanden har hatt positive virkninger for enheten/virksomheten utover den konkrete saken. 51 prosent oppgir at ekspertbistanden har tilført relevant kompetanse.

Figur 25: I hvilken grad har ekspertbistanden:



Kilde: Oxford Research AS

Gjennom ekspertenes vurderinger av den ansattes arbeidssituasjon, får arbeidsgiver også økt kunnskap om arbeidsmiljøet mer generelt og bedre innsikt i potensielle tilretteleggingsmuligheter. Dermed blir arbeidsgiver styrket i sin rolle, når det gjelder oppfølging og forebygging av sykefravær, forteller arbeidsgiverne i intervjuer.

Utbyttet er nok at en del bedrifter tenker at ved bruk av ekspertbistand, gjerne etter flere ganger, klarer de å tenke mer forebyggende selv: f.eks. skrivebord, støydemping og andre virkemidler. De blir flinkere etter hvert. Og kan sånn sett bli mindre behov for ekspertbistand på den arbeidsplassen i fremtiden.

NAV-kontor

En annen positiv bieffekt som framkommer i noen av casestudiene er at lederen blir tettere påkoblet både relevante interne HR-ressurser og får en tettere dialog med virksomhetens (eventuelle) kontaktperson i NAV. Både arbeidsgivere og eksperter viser til et potensial og ønske om å bruke ekspertbistand mer generelt i virksomheter, for å styrke deres kompetanse og systematikk i arbeidsmiljøarbeid og sykefraværsoppfølging. Andre peker på at den samme bistanden som blir gitt i en enkeltsak kunne ha blitt gitt til grupper av arbeidstakere med lignende utfordringer.

Hvis det er flere sykemeldte på ett sted, bør man se på organisasjonen som helhet. Ofte er problemer arbeidsrelaterte, selv om det ikke oppgis til NAV. [NAV kunne initiert] større oppdrag med ekspertbistand på arbeidsplasser med høyt sykefravær/hyppige fravær/lange fravær.

Ekspert

Forskriften gir ikke adgang til å benytte tilskudd til ekspertbistand på denne måten. En endring i retning av å gi bistand på systemnivå eller til grupper av ansatte, ville i realiteten innebære at den avsluttede ordningen med forebyggings- og tilretteleggingstilskudd langt på vei ville gjenoppstå (jf. tidligere forskrift om tilretteleggingstilskudd, 2004). Både vår og SINTEF sin tidligere evaluering av ordningen viste at den i stor grad ble brukt til å dekke vikarutgifter for å demme opp for permanent underbemanning i offentlig sektor, og i disse tilfellene utgjorde statlige driftstilskudd til offentlige virksomheter (Lippestad & Ose, 2013; Oxford Research og Proba, 2019). Erfaringene med forebyggings- og tilretteleggingstilskuddet viser altså at en utvidelse i den retning kan utgjøre en risiko for lekkasje av tilskuddsmidler; At tilskuddet anvendes til å realisere andre formål enn det som tilskuddet er bestemt for (jf. Direktoratet for forvaltning og økonomistyring, 2007). Det er likevel interessant at både arbeidsgivere og eksperter, under samtale om noe kunne vært gjort annerledes med tilskuddet til ekspertbistand, gir uttrykk for et behov og ønske om tiltak som kan brukes i bredere omfang enn kun den enkelte arbeidstaker.

5.2.5 Ordningens navn

To eksperter problematiserer navnet på ordningen. De synes at begrepet «ekspert» gir feil assosiasjoner til deres rolle, da ansvaret primært ligger hos arbeidstakeren og arbeidsgiveren. En av ekspertene forklarer sitt synspunkt slik:

Jeg ville ikke ha kalt det ekspertbistand. Det skaper forventinger om at det kommer en som skal gi oss fasiten, en ekspert. Men ansvaret ligger hos arbeidsgiver. Kall det «ekstra bistand» eller noe sånt. Det ordet, «ekspert», stiller for høye krav til «eksperten», i forhold til de som egentlig skal ha ansvaret. (...) Dette handler ikke om en ekspert, om å glorifisere noen, men at arbeidstakere skal få den støtten de trenger på veien.

Ekspert

Når den utenforstående hjelperens rolle fremheves gjennom bruken av begrepet «ekspert», fører det til at de øvrige aktørenes roller fremstår som mindre viktige. Det oppleves misledende. En av ekspertene påpeker at det er arbeidstakeren som er den egentlige eksperten, og at det er arbeidstaker og arbeidsgiver i samarbeid som har ansvaret for prosessen. I verste fall, kan begrepet «ekspert» øke faren for ansvarspulverisering hos arbeidstaker og arbeidsgiver og skape forventninger om at det kommer en person inn som har de riktige svarene og som kan løse saken.

6. Erfaringer fra utprøvingene

Arbeids- og velferdsdirektoratet har satt i gang to lokale/regionale utprøvinger med formål om å få bukt med konkrete barrierer for økt bruk av ordningen. I dette kapitlet omtales først erfaringer fra utprøvingen med rammeavtaler med bruk av eksperter og deretter utprøvingen med delegert vedtaksmyndighet til NAV-kontor.

6.1 Rammeavtaler med eksperter

Utprøvingen med bruk av rammeavtaler skulle gjøre noe med utfordringer ved ordningens innretning. I høringsnotatet om utprøvingen av rammeavtaler, ble det blant annet vist til at arbeidsgivere synes det er vanskelig å finne fram til en ekspert på egenhånd, samt at det er vanskelig og tidkrevende å søke om tilskudd og refusjon (Arbeids- og inkluderingsdepartementet, 2022). På grunn av konkurransehensyn, har NAV imidlertid ikke mulighet til å anbefale konkrete eksperter overfor arbeidsgivere. Med formål om å forenkle administreringen for arbeidsgivere og NAV, ble det igangsatt en utprøving i NAV Innlandet hvor NAV Tiltak høsten 2022 inngikk tre parallelle rammeavtaler med leverandører av ekspertbistand.⁷ Det ble lagt vekt på at tilbyderne kunne tilby en rekke kompetanseområder og bistand, med tanke på å sikre tilgang på riktig ekspertise. I praksis innbar utprøvingen at arbeidsgiver fikk tilbud om ekspertbistand fra NAV, og ikke trengte å søke om tilskuddet eller refusjon. Den ordinære ordningen, der arbeidsgiver må søke tilskudd og refusjon, samt selv finne ekspert, fortsatte parallelt med utprøvingen.

I det følgende viser vi til erfaringer som Arbeidslivssenteret i NAV Innlandet og NAV Tiltak har fra utprøvingen med rammeavtaler. Foruten erfaringer fra informantene i de nevnte NAV-enhetene, vil det også vises til tallmateriale om innvilgede tilskudd til ekspertbistand, samt direktoratets egen vurdering og brev til Arbeids- og inkluderingsdepartementet om stans av utprøvingen. Siden det allerede er bestemt at utprøvingen ikke skal videreføres, gis det en kortfattet oppsummering og henvisning til læringspunkter fra denne utprøvingen.

6.1.1 Erfaringer med bruk av rammeavtaler

Gjennom intervju med informantene fra NAV Arbeidslivssenter og NAV Tiltak i Innlandet, har vi fått belyst hvordan organiseringen av ordningen med bruk av

⁷ Utprøvingen medførte en særskilt regulering i forskriftens § 9a, hvor det også fremgår at §§ 5, 6 og 9 ikke gjelder for ekspertbistand som blir tilbudt som del av forsøket. Rammeavtalene ble inngått i henhold til lov og forskrift om offentlige anskaffelser.

rammeavtaler har foregått, herunder fordeler og ulemper som har vist seg med en slik organisering.

Nærmere om organiseringen av utprøvingen med bruk av rammeavtaler

Ordningen med flere parallelle rammeavtaler innebar at tre leverandører ble rangert, hvorav den høyeste rangerte fikk alle oppdrag som leverandøren hadde kapasitet til å gjennomføre. Dersom den første leverandøren ikke hadde kapasitet til å utføre oppdraget gikk det videre til nummer to på listen. I praksis medførte dette at førsteleverandøren fikk omtrent 90 prosent av alle oppdragene med ekspertbistand som ledd i utprøvingen, mens de resterende oppdragene gikk til nummer to på listen. Den tredje leverandøren fikk dermed ingen oppdrag.

Informantene forteller at ordningen med rammeavtaler medførte en vesentlig endring fordi arbeidsgiverne ikke lenger selv måtte ta kontakt med en ekspert eller utforme en søknad. I stedet var det NAV-veiledere som fikk oppgaven med å informere om hvilken kompetanse ekspertleverandøren kunne tilby og deretter legge inn en bestilling av ekspertbistand på den sykemeldte i saksbehandlingssystemet Modia. Videre var det NAV som tok seg av betalingen av ekspertbistanden, slik at arbeidsgiver verken måtte dekke utgifter eller søke refusjon.

Informantene viser til at det var krevende å kommunisere to ulike fremgangsmåter for å få ekspertbistand, både internt i NAV og utad til arbeidsgivere. Det ble lagt ned en betydelig innsats i ulike markedsføringsaktiviteter, både i direkte dialog med de enkelte arbeidsgiverne og på felles samlinger, samt til grupper av arbeidsgivere via nettverket til anbudshavere. Dette var viktig for å synliggjøre utprøvingen med rammeavtaler og hvordan denne innbar en enklere administrering for arbeidsgiverne. Informantene mener at markedsføringsaktiviteten var helt sentral for den økte bruken av ordningen i utprøvsperioden.

Fordeler og ulemper ved bruk av rammeavtaler med eksperter

Informantene påpeker at ordningen med rammeavtaler åpenbart medførte en lettelse for arbeidsgivere i form av administreringen knyttet til søknad og refusjon. Denne endringen medførte imidlertid også uheldige utslag, fordi arbeidsgiverne i mindre grad ble myndiggjort og fikk mindre kontakt med eksperten. Samtidig ble det en økt belastning på allerede pressede NAV-veiledere som måtte skrive en bestilling på et tiltak de hadde begrenset kjennskap til, og hvor det var krevende for dem å vite hva som skulle legges inn i en bestilling til en ekspert. Informantene beskriver det som et steg tilbake at ekspertbistanden på denne måten skulle inngå i NAVs store tiltakskasse, og at arbeidsgivere kunne lene seg på NAVs innsats.

Informantene viser til at en fordel med utprøvingen i tidlig fase var at prosessen med å velge ut leverandører til rammeavtaler skapte engasjement i markedet. Det viste seg at

også leverandører som ikke ble del av en rammeavtale ble mer aktive på markedet, noe som resulterte i flere søknader og oppdrag etter den ordinære søknadsprosessen. Informantene viser i denne sammenheng også til at inntrykket deres er at de arbeidsgiverne som hadde benyttet ordinær søknadsprosess, ikke hadde ønske om å bruke ordningen med rammeavtaler.

Et annet positivt forhold ved utprøvingen var ifølge informantene at de fikk muligheten til tettere kontakt og oppfølging av ekspertene i rammeavtalen, selv om dette i utgangspunktet ikke var en uttalt del av utprøvingen. Som ledd i oppfølgingen av rammeavtalene og gjennom å lese ekspertrapportene, kom de imidlertid i posisjon til å følge opp ekspertene i møter og forme leveransene fra ekspertene. Dette ga et bedre grunnlag for å komme ned i kjernen på utfordringene i den enkelte sak.

I tillegg til økt belastning på NAV-veiledere i å administrere ordningen, trekker informantene også frem at NAV Tiltak måtte bruke en del ressurser på utlysning og oppfølging av rammeavtalene. I intervjuet stilte en informantene også spørsmål ved om utprøvingen var en hensiktsmessig bruk av tid, og at man trolig kunne fått like stor økning i bruken etter ordinær søknadsprosess om man la til grunn samme trykk på markedsføringen.

Kjennetegn ved ekspertbistanden etter rammeavtalene

Som følge av at det i oppdraget ble et nedtonet fokus på utprøvingen med bruk av rammeavtaler, er det ikke gjennomført intervjuer med eksperter eller virksomheter som mottak ekspertbistand gjennom bruk av rammeavtaler. Fra utlysningen av rammeavtalene og intervju med informantene, har det likevel kommet frem en del opplysninger om hva som kjennetegnet ekspertene og deres leveranser under utprøvingen med rammeavtaler.

I utlysningen av rammeavtalene (vedlegg 1) blir det vist til at det ofte er behov for en sammensatt kompetanse hos ekspertene, og at aktuell kompetanse for ekspertene kan være organisasjonspsykologi, relasjonskompetanse, ergonomi, arbeidshelse, tilrettelegging på arbeidsplass og konflikthåndtering. Det fremgår videre av utlysningen at eksperten *må* ha kompetanse og erfaring innenfor fagområdet helse og arbeid, forstått som *«kompetanse på forholdet mellom sykdom og arbeid, samt at eksperten forstår sammenhengen mellom sykdom og arbeidsmiljøfaktorer. Eksperten skal kunne foreslå tiltak for at arbeidstakeren kan stå i arbeid til tross for helseutfordringer.»*

Informantene fra Arbeidslivssenteret og NAV Tiltak i Innlandet viser til at utlysningen innebar at man valgte ut større leverandører som kunne dekke en stor bredde av kompetanser. De viser til at det skjedde en dreining i ekspertbistanden etter rammeavtalene i form av at denne fikk karakter av å være mer generell og mindre spisset. Ofte gikk et mindre antall eksperter igjen i sakene. Disse ekspertene viste så til at de tok saken med seg tilbake til sitt team for drøfting og innspill. Dette mener informantene

skiller seg fra den ordinære søknadsprosessen hvor arbeidsgiverne selv tar kontakt med den spesifikke typen ekspert og kompetanse som man trenger i saken.

I hvilken grad bidro utprøvingen med rammeavtaler til økt bruk?

I forbindelse med intervju og etterfølgende korrespondanse opplyste en av informantene at den reelle tidsrammen for utprøvingen startet med tidspunktet for den første søknaden på rammeavtale 24.10.2022 (første effektivering) og frem til 31.12.2023. I denne perioden innvilget NAV Arbeidslivssenter 100 søknader i henhold til rammeavtalen, og 80 søknader etter denne ordinære søknadsprosessen. Til sammenligningen opplyste informanten at det innenfor en tidsperiode på 14 måneder med kun ordinær søknadsprosess (perioden hele 2021 og utgangen av februar 2022), ble innvilget 42 søknader.

Det er et skille i tid mellom de to periodene som er nevnt over, som det er viktig å merke seg når man sammenligner innvilgelsestallene fra henholdsvis før og under utprøvingen. For det første bør man merke seg at man ikke sammenligner tallene rett før starten av rammeavtalen, men går noe lengre tilbake i tid. For det andre; det generelle bildet på landsbasis er at tilskuddet er blitt mer kjent og brukt med tiden som har gått siden 2019. Utviklingen år for år har altså vært generelt stigende, hvorav flere fylker kan vise til store økninger fra år til år, uten å ha vært del av noen utprøving. Den generelle positive utviklingen som man har sett på landsbasis er også synlig i NAV Innlandet, da de to tidsperiodene som det er vist til over, synliggjør at det skjedde en tilnærmet dobling av antall innvilgede søknader etter ordinær søknadsprosess. Samtidig viser også tallene fra perioden med utprøvingen et tydelig positivt utslag i antall innvilgede oppdrag, hvorav det innenfor en nokså kort utprøvsperiode ble innvilget flere oppdrag etter rammeavtalen enn etter ordinær søknadsprosess.

Det fremstår som nokså klart at utprøvingen med rammeavtaler faktisk medførte en økt bruk av ekspertbistand. Som nevnt over, knytter informantene fra Arbeidslivssenteret og NAV Tiltak dette til at markedsføringen av utprøvingen var omfattende. I denne forbindelse fremstår det mer som om det var innsatsen/trykket i markedsføringen som ble intensivert og ga uttelling, enn at de anvendte formidlingskanalene skiller seg vesentlig fra det man også ser i andre fylker. Informantene gir også langt på vei uttrykk for at bruken etter ordinær søknadsprosess trolig kunne økt i samme grad om det var denne som fikk omfattende markedsføring. På den annen side er det også vist til at markedsføringsaktiviteten rundt utprøvingen også medførte et oppsving i bruken etter den ordinære søknadsprosessen, slik at heller ikke denne synes uberørt av markedsføringsarbeidet. En av informantene viste for øvrig til at det per nyåret 2024 (februar) synes å kunne observeres et fall i antall innvilgede søknader med ekspertbistand.

Det foreligger en viss usikkerhet rundt tallmaterialet som følge av en generell positiv utviklingstrend på landsbasis, fordi tilskudd til ekspertbistand er blitt mer kjent, samt at

utprøvsperioden for rammeavtalene hadde en begrenset varighet. Likevel vil man trolig ved en sammenligning av antall innvilgede søknader etter (kun) ordinær søknadsprosess for hele 2024, kunne si noe mer sikkert om hvilke utslag utprøvingen med rammeavtaler (som foregikk primært i 2023) faktisk hadde på bruken av ekspertbistand i NAV Innlandet.

6.1.2 Valget om å avslutte utprøvingen

Arbeids- og velferdsdirektoratet opplyste i brev av 11.10.2023 til Arbeids- og Inkluderingsdepartementet, at de ønsket å avvikle forsøket med rammeavtaler. I brevet vises det til bruken etter henholdsvis utprøvingen med rammeavtaler og ordinær søknadsprosess, samt at NAV Innlandet har utført omfattende markedsføringsaktiviteter. Forsøksperioden angis å ha vært ressurskrevende. Direktoratet viser videre til at NAV Innlandet har gitt uttrykk for usikkerhet om hvorvidt forsøket har gitt tilstrekkelig merverdi, og at man trolig kunne fått tilsvarende resultater med tilsvarende markedsføring og innsats på den ordinære forvaltningen av tilskuddsordningen. Det vises også til en opplevelse av å forfordle kun de utplukkede ekspertene i rammeavtalen, og at det oppleves uklart for arbeidsgivere og NAV-ansatte hvilken av de to ordningene som skal benyttes, herunder om det fortsatt er valgfrihet på valg av eksperter.

Direktoratet konkluderer med at det ikke fremstår som hensiktsmessig eller ressursforsvarlig å håndtere to ordninger parallelt som ikke gir mer tydelig effekt. I tillegg bemerkes det at NHO har hatt en erfaringssamling med tilbydere av ekspertbistand, hvor det ble gitt tilbakemeldinger om at de ikke finner det hensiktsmessig at valg av eksperter skal være «låst» til de som inngår i NAVs anbudsavtale.

Direktoratets brev samsvarer med intervjudata som det er vist til over når det gjelder omfattende markedsføringsaktivitet, kommunikasjonsutfordringer med to ulike prosesser for å få ekspertbistand og økt ressursbruk i NAV. Når det gjelder ressursbruken har informantene utdypet dette gjennom sin omtale av økt belastning på NAV-veiledere og NAV Tiltak.

I tilknytning til effektene av rammeavtalene og de ulike ekspertene på markedet, kan det være grunn til å minne om at utprøvingen ikke utelukket den ordinære søknadsprosessen og arbeidsgivers valg av eksperter uavhengig av rammeavtalen. Informantene våre har også vist til økt aktivitet i markedet og i antall oppdrag blant eksperter som ikke inngikk i rammeavtalene. Vi har heller ikke fått opplysninger om at ekspertbistand har blitt avslått som følge av budsjettmessige forhold. Dette utelukker imidlertid ikke at eksperter utenfor rammeavtalene opplever en skjevfordeling av oppdrag, selv om dette neppe kan sies å være en utilsiktet effekt når det inngås denne typen rammeavtaler. Denne opplevelsen kan

videre ha blitt forsterket underveis i utprøvningsperioden, da antall innvilgelser som ledd i utprøvingen viste seg å overgå innvilgelser etter ordinær søknadsprosess.

I intervju viser våre informanter også til rammen rundt IA-avtalen og en tidkrevende prosess med å fornye rammeavtaler, som grunner til at utprøvingen ikke ble videreført. IA-avtalen har varighet ut 2024 og ville begrenset tidsperioden for nye rammeavtaler. Videre hadde man ikke rigget seg for en ny utlysning. Man vil derfor stå overfor en ressurs- og tidkrevende anbudsprosess, hvor utprøvingen ifølge informantene kunne fått et uheldig opphold på inntil seks måneder. Etter vårt syn vil imidlertid disse forholdene sannsynligvis kunne vært unngått eller dempet, om man hadde avklart og planlagt en eventuell forlengelse på et tidligere tidspunkt.

Til slutt kommer også informantenes betraktning om at ordningen ikke ble videreført fordi ekspertbistanden etter rammeavtalene ofte fremsto mer generalisert og mindre «spisset», sammenlignet med det man ser i saker etter ordinær søknadsprosess.

6.1.3 Oppsummering og læringspunkter

Det er viktig å presisere at utprøvingen av rammeavtaler med bruk av eksperter hadde et begrenset omfang (et fylke) og varighet (omtrent 14 måneder). I tillegg kommer at vår datainnhenting knytter seg til et gruppeintervju med informanter fra NAV Tiltak og Arbeidslivssenteret i NAV Innlandet, med tillegg av tilgjengeliggjort tallmateriale og enkelte dokumenter fra utprøvningsprosessen. Med dette forbeholdet anses likevel følgende funn og betraktninger som relevante å trekke frem i en oppsummering, hvorav flere også utgjør læringspunkter.

Det er grunn til å fremheve hva informantene har uttalt om betydningen av den omfattende markedsføringsaktiviteten som ble gjennomført både internt i NAV og eksternt mot arbeidsgiverne i forbindelse med utprøvingen. Dette virker å ha gitt god effekt innenfor en nokså kort utprøvningsperiode, og ikke bare isolert til utprøvingen, men også den ordinære søknadsprosessen. Et tilhørende læringspunkt er imidlertid at det er krevende å kommunisere to samtidig og ulike fremgangsmåter for å få ekspertbistand. Informantene mener videre at et tilsvarende aktivitetstrykk rettet (kun) bruken av ekspertbistand etter ordinær ordning, også ville gitt et betydelig utslag i økt bruk.

Når det gjelder effekten av utprøvingen i antall innvilgede oppdrag, mener vi at denne fremstår som relativt høy innenfor en kort tidsperiode. Samtidig har utprøvingen kostet ressurser i NAV, ikke bare på fylkesnivå, men hos NAV-veiledere som måtte overta «søknadsprosessen» for arbeidsgiverne. En lettelse av administreringen for arbeidsgiverne virker å være oppnådd, men med noen utilsiktede negative virkninger. Informantene viser til at arbeidsgiverne blir mer frakoblet ekspertbistanden, hvert fall i tidlig fase, og at ansvaret for problemdefinering og valg av riktig ekspert blir skjøvet over på NAV. Videre fremstår ekspertbistanden etter rammeavtalene å bli mer generalisert, og

mindre spisset inn mot det enkelte oppdraget, enn det man erfarer etter den ordinære søknadsprosessen. Dette fremstår som viktige og kritiske læringspunkter fra utprøvingen, men det må samtidig tas forbehold for et begrenset datagrunnlag.

Rammeavtaler er med å styre markedet og hvilke eksperter som blir tatt i bruk. Det registreres at noen tilbydere har reagert på dette, noe som neppe er overraskende i en konkurransesituasjon. Samtidig viser utprøvsperioden at det også ble økt aktivitet og flere oppdrag etter den ordinære søknadsprosessen, som pågikk parallelt. I så måte har utprøvingen vist at det hvert fall innenfor en begrenset tidsperiode, kan skje en sameksistens og utfylling av ekspertbistand etter både rammeavtaler og ordinær søknadsprosess.

6.2 Delegert vedtaksmyndighet til NAV-kontor

Da ekspertbistand ble innført, ble vedtaksmyndigheten lagt til NAV Arbeidslivssenter. Samtidig var det tenkt at ordningen også skulle benyttes eller initieres som virkemiddel av blant annet NAV-kontor. Til tross for at veiledere på NAV-kontor møter arbeidsgivere og arbeidstakere i sykefraværsoppfølgingen, er det likevel få saker som har kommet fra NAV-kontorene. NAV ønsket derfor å undersøke om forsøk med delegert vedtaksmyndighet kan bidra til økt kjennskap til og bruk av ordningen i NAV-kontor. Formålet med forsøket har vært å øke kjennskap til ordningen og bruken av ekspertbistand. I det følgende vil vi gi en kort beskrivelse av oppstarten og organiseringen av forsøket. Deretter vil vi oppsummere NAV-kontorenes og NAV Arbeidslivssenters erfaring med delegert vedtaksmyndighet.

Oppstart av forsøket

Forsøket med delegert vedtaksmyndighet til NAV-kontor startet i 2022, og innebærer at et utvalg NAV-kontor i tre fylker har fått vedtaksmyndighet i saker som omhandler ekspertbistand. Fra start var fylkene NAV Øst-Viken og NAV Agder med i forsøket. Fra våren 2023 ble også NAV Nordland med. NAV arbeidslivssenter har hatt ansvar for opplæring og oppfølgingen av NAV-kontorene. Det varierer mellom fylkene hvordan de har organisere utprøvingen, og hvor godt de har kommet i gang.

I Agder fikk tre av elleve NAV-kontor delegert vedtaksmyndighet fra starten av forsøket. NAV-kontorene ble valgt ut basert på interessemelding fra kontorene til fylket. I Øst-Viken fikk samtlige NAV-kontor i fylket delegert vedtaksmyndighet fra starten. Kontorene erfarte imidlertid at opplæring og oppfølging krevde mye tid og ressurser, og at det tok tid å komme i gang. På grunn av lite aktivitet og få søknader fra NAV-kontorene, besluttet NAV Øst-Viken i april 2023 å «restarte» utprøvingen. Basert på interessemelding fra NAV-kontor valgte de ut fire kontorer som fikk delegert vedtaksmyndighet. Fra 2024 har et femte kontor fått vedtaksmyndighet. NAV Nordland

var i utgangspunktet ikke med i forsøksordningen, men etter initiativ fra ett av NAV-kontorene i fylket ble de med fra våren 2023.

Informantene ved de fleste NAV-kontorene med delegert vedtaksmyndighet forteller at de ønsket å være med på forsøket fordi de oppfattet at ekspertbistand kan være et nyttig tiltak å bruke i sykefraværsoppfølging og i oppfølging av AAP-mottakere som har arbeidsgivere, men de hadde erfart at det var vanskelig å skape tilstrekkelig kjennskap og eierskap til ordningen i NAV-kontorene uten vedtaksmyndighet. Et av kontorene erfarte også at det var vanskelig å «selge» tiltaket inn til arbeidsgiver, når de ikke selv kunne innvilge det, men måtte henvise arbeidsgiver til å kontakte NAV Arbeidslivssenter.

Organisering av delegert vedtaksmyndighet

Når en virksomhet søker om ekspertbistand, kommer søknaden inn til NAV Arbeidslivssenter. Arbeidslivssenteret gjør så en vurdering av om søknaden skal behandles ved NAV Arbeidslivssenter eller NAV-kontor med delegert vedtaksmyndighet. Kriteriene for at søknaden skal behandles på NAV-kontor er i utgangspunktet at virksomheten er registrert i den kommunen som NAV-kontoret dekker og at arbeidstaker har bostedsadressen i den samme kommunen. I et av fylkene har de lagt til et kriterium om at virksomheten må ha vært i kontakt med NAV-kontoret om ekspertbistand.

Når søknaden er fordelt til riktig NAV-kontor, er det NAV-kontoret som har ansvar for saksbehandling og beslutning i saken. De fleste NAV-kontorene som inngår i vår undersøkelse har organisert forvaltningen likt; én eller to ansatte har fått ansvar for å saksbehandle og beslutte alle ekspertbistand-sakene. I tillegg har alle veiledere som jobber med sykefraværsoppfølging og oppfølging av AAP-mottakere med arbeidsgivere fått opplæring i ekspertbistand og skal informere om ordningen når det er relevant. Ved to av kontorene har de laget en rutine på at «beslutteren» følger opp dialogen med arbeidsgiver, dersom det har vært snakk om ekspertbistand i dialogmøtet. I slike tilfeller gir veileder beskjed til beslutter på kontoret, som så tar kontakt med arbeidsgiver.

Jeg saksbehandler saker om ekspertbistand, og på NAV-kontoret er også min rolle å ta imot «leads» fra NAV-veileder. Jeg tar kontakt med aktuelle arbeidsgivere og forteller dem om hvordan prosessen fungerer.

NAV-kontor

I et av fylkene har de organisert forvaltningen slik at NAV kontoret saksbehandler og skriver innstilling i saken, og så bistår NAV Arbeidslivssenter med å beslutte saken og fatte vedtak.

Det varierer om det er NAV Arbeidslivssenter eller NAV-kontor som har ansvar for å innhente rapport og minne arbeidsgivere om å sende refusjonskrav.

6.2.1 Erfaringer med delegert vedtaksmyndighet

I det følgende vil vi se nærmere på aktørenes erfaringer med delegert vedtaksmyndighet. Vi vil starte med å undersøke NAV-kontorenes erfaringer med forvaltningen av ekspertbistand, og deretter se på om forsøket med delegert vedtaksmyndighet har bidratt til å nå målsettingene om økt kjennskap til ordningen i NAV-kontorene, økt kjennskap blant arbeidsgiverne og økt bruk av ordningen.

NAV-kontorenes erfaringer med forvaltning av ekspertbistand

De fleste informantene som representerer NAV-kontor med delegert vedtaksmyndighet, gir uttrykk for at saksbehandlingen og forvaltningen av ordningen fungerer bra og at det har vært lite utfordringer. Informantene gir også uttrykk for at arbeidsdelingen og samarbeidet med NAV Arbeidslivssenteret fungerer bra. Flere fremhever at opplæringen og oppfølgingen fra NAV Arbeidslivssenter har vært god, og noen mener at opplæringen fra Arbeidslivssenteret har vært avgjørende for at de har kommet i gang med forsøket. Blant annet vises det til at arbeidslivssenteret har deltatt i workshop og saksdrøftinger, både i oppstarten og senere.

Samarbeid mellom Arbeidslivssenteret og lokalt NAV-kontor er helt avgjørende. Jeg tror Arbeidslivssenteret må ha dedikerte medarbeidere på dette som i startfasen kan støtte nav-kontorene før de tar over. Og det er viktig med informasjon til arbeidsgivere om tiltaket, som kan bli mye bedre.

NAV-kontor

Et av NAV-kontorene forteller at de i liten grad har støttet seg på Arbeidslivssenteret, men har satt seg inn i ordningen på egenhånd. De gikk også i dialog med noen eksperter, for å få en bedre, og felles, forståelse for hva ekspertbistand er og når det kan brukes.

Enkelte av informantene på NAV-kontorene hadde på forhånd forventet at delegert vedtaksmyndighet ville medføre merarbeid for NAV-kontorene, men de fleste gir uttrykk for at dette ikke har vært tilfellet.

Vi var litt spente på om vi ville få mer jobb med delegert vedtaksmyndighet, men vi erfarer det er lite jobb og det blir rutine i det. Det går fort. To personer jobber med tiltak, og vi har lagt dette til dem. Det er oppnåelig. Det er ingen ulemper for oss med å ha vedtaksmyndighet. Den nærheten vi har til arbeidsgivere og arbeidstakere er viktig.

NAV-kontor

Delegert vedtaksmyndighet ble solgt inn som at vi ville «eie» det enda mer her ute. Først tenkte vi at dette bare ble mer jobb for oss, at Arbeidslivssenteret ville outsource jobben, men vi fikk opplæring og det var jo ikke mer jobb.

NAV-kontor

Et av de mindre NAV-kontorene med delegert vedtaksmyndighet gir imidlertid uttrykk for at de opplever at de har hatt merarbeid i forbindelse med opplæring og at «ikke alle er like stødige på tiltaksinnvilgelsen». Likevel mener de at fordelene med å ha delegert vedtaksmyndighet overgår kostnadene.

Den største utfordringen NAV-kontorene opplever er, ifølge informantene selv, å få inn søknader fra arbeidsgiverne etter at de har informert om ordningen. I mange tilfeller opplever de at arbeidsgivere kan være positive til ekspertbistand når de snakker om det i et møte, men så søker de likevel ikke om ordningen. Ifølge informantene er en viktig grunn til at dette at arbeidsgiver må finne eksperten selv.

Har forsøksordningen bidratt til økt kjennskap til ekspertbistand i NAV-kontorene?

En viktig målsetting med forsøket med delegert vedtaksmyndighet har vært å styrke NAV-kontorenes kjennskap til ekspertbistand. Den generelle tilbakemeldingen fra NAV-kontorene som har delegert vedtaksmyndighet er at forsøket helt klart har bidratt til å styrke NAV-kontorenes eierskap og kjennskap til ordningen.

Veilederne har fått mer kompetanse på dette tilskuddet. Ordningen er mer kjent og bedre forankret.

NAV-kontor

Det er et skille der [mellom NAV Arbeidslivssenter og NAV-kontor] som ikke burde ha vært der. Arbeidslivssenteret er for fradelt fra veilederne hos oss. Informasjonsflyten blir for dårlig. Vi kjente jo ikke en gang til ekspertbistand. At vi har delegert vedtaksmyndighet, har økt kjennskapen hos oppfølgingsteamene.

NAV-kontor

Den økte kjennskap til ordningen skyldes ifølge flere av informantene at de har fått grundig opplæring av NAV Arbeidslivssenter. En annen viktig faktor er at de har fått bedre innsikt i og forståelse for ordningen etter at de selv har kunne innvilge og følge ekspertbistandsaker. Uten delegert vedtaksmyndighet mener informantene at de ikke ville hatt like god tilgang til eller innsikt i disse enkeltsakene.

Det har vært litt enklere å snakke om det etter at vi fikk det, da det var på arbeidslivssenteret fikk vi ikke helt grep om hva det var, nå har vi sett hvordan vi kan bruke det.

NAV-kontor

Informantene viser også til at oppmerksomheten rundt ekspertbistand i NAV-kontorene har økt som følge av forsøket. Ordningen er nå ofte et tema på teammøter, kontormøter og andre interne samtalearenaer.

Vi har det også som tema på alle avdelingsmøter, sier noe om status og prøver å motivere til å bruke det. Jeg prøver å bruke eksempler, så folk skal forstå hvordan og når det kan brukes.

NAV-kontor

Informantene forteller at det hovedsakelig er veiledere som jobber med sykefraværsoppfølging og veiledere som jobber med oppfølging av AAP-mottakere, som har fått økt kjennskap til ekspertbistand og som bruker ordningen. Det er særlig disse som bruker ordningen.

Har forsøksordningen bidratt til økt kjennskap og økt bruk av ekspertbistand blant arbeidsgivere?

Et av formålene med forsøksordningen har vært å bidra til å styrke kjennskapen til ordningen blant arbeidsgivere og bidra til økt bruk av ordningen.

Det er noe tidlig å vurdere resultatene av denne målsettingen, fordi NAV-kontorene fremdeles er i en tidlig fase. Tilbakemeldingen fra de fleste informantene ved NAV-kontor med delegert vedtaksmyndighet er at det har tatt tid komme i gang, og få opp bruken, men at bruken nå øker. Dette henger ifølge informantene særlig sammen med at veilederne får bedre forståelse for ordningen etter hvert som de bruker ordningen mer. Et par av kontorene har foreløpig ikke gitt tilsagn om ekspertbistand. Tabell 8 viser antall tilsagn i utprøvingsfylkene med delegert vedtaksmyndighet i perioden januar – medio mai 2024, fordelt på NAV Arbeidslivssentre og NAV-kontor med delegert vedtaksmyndighet.

Tabell 8: Antall tilsagn i utprøvingsfylkene med delegert vedtaksmyndighet i perioden 01.01.24- 21.05.24

Agder		Øst-Viken		Nordland	
Arbeidslivssenter	61	Arbeidslivssenter	126	Arbeidslivssenter	40
NAV Arendal	13	Sarpsborg	4	NAV Bodø	12
NAV Lister	31	Vestby	3		
NAV Birkenes	0	Rælingen	2		
		Lillestrøm	33		
Totalt	105	Totalt	168	Totalt	52
Andel fra NAV-kontor	42 %	Andel fra NAV-kontor	25 %	Andel fra NAV-kontor	23 %

Flere av informantene forteller også at en god del av arbeidsgiverne som de har informert om ekspertbistand, gir tilbakemelding om at de ikke har hørt om ordningen tidligere. Det er også flere som har søkt om ekspertbistand etter at NAV-kontoret har informert dem om ordningen. Legger man disse tilbakemeldingen til grunn, er det grunn til å tro at delegert vedtaksmyndighet bidrar til å gjøre ordningen mer kjent blant arbeidsgivere og til å øke bruken av ordningen. Vi ser også av Tabell 8 at det er en god del variasjon mellom kontorene når det kommer til bruk av ekspertbistand. Noen av kontorene som har få saker er blant kontorene som først kom ordentlig i gang med forsøket i år. Tabell 8 viser at NAV-kontorene med delegert vedtaksmyndighet i Agder, til sammen har innvilget over en tredjedel av sakene i Agder. Mens NAV-kontorene i de to andre fylkene ligger på rundt en fjerdedel.

Potensialet til å nå ut er mye større nå (med delegert vedtaksmyndighet). Mange av de som følger opp, kjente ikke til tiltaket. Derfor kunne de heller ikke formidle budskapet ut til arbeidsgiverne.

NAV-kontor

Fordelen er at vi er førstehåndskontakt med brukere og arbeidsgivere. Vi oppdager behovene i enkeltsakene best. Jeg tror også at det er enklere å få dette til når vi har det med i vår verktøykassen, enn at vi må gå til arbeidslivssenteret for å forslå dette. Vi identifiserer raskere og kommer lettere i gang.

NAV-kontor

De ansatte vi har intervjuet på NAV-kontor med delegert vedtaksmyndighet viser generelt til at de har en god posisjon med tanke på å identifisere aktuelle saker og informere arbeidsgivere og arbeidstakere om ordningen, ettersom de møter både arbeidsgiver og arbeidstaker under sykefraværsoppfølging.

Enkelte informanter på NAV-kontor peker på at NAV-kontorenes organisering kanskje kan ha betydning for deres mulighet til å nå ut til arbeidsgivere med informasjon om ekspertbistand og få inn søknader. Informantene peker her på at det kanskje kan være en fordel å være virksomhetsorganisert⁸, fremfor å organisere sykefraværsoppfølgingen etter fødselsdato. Dette begrunnes med at veilederne da har et mer systematisk samarbeid med virksomhetene og flere/jevnlige treffpunkter med arbeidsgiver. De kontorene som har organisert sykefraværsoppfølgingen etter fødselsdato på den sykemeldte vil kunne informere og veilede om ordningen i dialogmøter, men har ikke nødvendigvis et systematisk samarbeid med arbeidsgiverne utover dette og dermed heller ikke noen kontaktpunkter for å følge opp dialogen rundt ekspertbistand.

⁸ Virksomhetsorganisering vil si at sykefraværssaker fordeles til NAV-veiledere på bakgrunn av hvilken virksomhet den sykemeldte tilhører, snarere enn fødselsdatoer, som ellers er en vanlig organisering.

6.2.2 Videre forvaltning av ekspertbistand

Samtlige av NAV-kontorene med delegert vedtaksmyndighet som vi har intervjuet, er tydelige på at NAV-kontorene bør ha vedtaksmyndighet og at denne ordningen bør utvides til å gjelde flere eller alle NAV-kontor. Informantene begrunner i stor grad dette med at det er nødvendig med vedtaksmyndighet for å skape tilstrekkelig eierskap og forståelse for ordningen. De viser også til at NAV-kontorene er nærmest enkeltsakene og treffer både arbeidsgivere og arbeidstakere i sykefraværsoppfølging og i oppfølging av AAP-mottakere med arbeidsgivere. I tillegg mener de at ekspertbistand er et nyttig tiltak å bruke i sykefraværsoppfølgingen og i oppfølgingen av AAP-mottakere med arbeidsgivere.

Det fungerer veldig bra, og vi har stadig økning i bruken. Vi ønsker at delegert vedtaksmyndighet til nav-kontor videreføres. I hvert fall til nav-kontor av en viss størrelse, mens de små kanskje ønsker mer bistand fra Arbeidslivssenteret.

NAV-kontor

En annen fordel ved at NAV-kontorene har vedtaksmyndighet, som både NAV-kontorene og NAV Arbeidslivssenter trekker frem, er at de er bedre posisjonert til å følge opp ekspertbistand-saker i etterkant. Flere av informantene fra NAV-kontor med delegert vedtaksmyndighet fremhever at ekspertbistanden ofte gir innsikt som kan være viktig for dem i den videre sykefraværsoppfølgingen.

Det er helt naturlig å ta den [rapporten] med videre i oppfølgingen, dette er forslagene for å komme i gang eller komme videre. Lar det seg gjøre å komme tilbake på arbeidsplassen?

NAV-kontor

Samtidig påpeker de at det er en utfordring at rapportene ikke alltid sendes til NAV, og at den er vesentlig for å følge opp saken videre.

Blant informantene ved NAV Arbeidslivssentrene er det mer delte meninger knyttet til om NAV-kontorene bør ha vedtaksmyndighet og hvorvidt delegert vedtaksmyndighet bør utvides slik at flere eller alle NAV-kontor har dette. Den tydeligste innvendingen mot å delegere vedtaksmyndigheten til NAV-kontorene, er begrunnet med at NAV Arbeidslivssenter har opparbeidet seg viktig kunnskap og erfaring knyttet til ekspertbistand, og at det ville være synd å måtte starte helt på nytt igjen.

Hadde ansvaret gått til NAV-kontorene nå, måtte de begynt på null igjen og gjort de samme lærdommene som vi har gjort.

NAV Arbeidslivssenter

En av informantene gir også uttrykk for at det er en fare for at kvaliteten på saksbehandlingen vil gå ned, dersom vedtaksmyndigheten delegeres til veldig mange. En annen risiko er ifølge den samme informanten at det kan være utfordrende å holde oversikt over bruken, og opprettholde balansen mellom å bruke midler som er budsjettet til ordningen og overforbruk.

Vi har også intervjuet tre NAV-kontor uten delegert vedtaksmyndighet, om deres erfaring med ekspertbistand som virkemiddel og synspunkter om delegert vedtaksmyndighet til NAV-kontor. Intervjuene gir inntrykk av at også disse NAV-kontorene har fått økende kjennskap til ordningen den siste tiden, og at de i større grad nå enn tidligere informerer om ekspertbistand. Likevel gir intervjuene inntrykk av at fokuset på ordningen varierer mer i disse kontorene, og at bruken er ganske begrenset. I et av intervjuene viste det seg også at informanten hadde begrenset forståelse av regelverket, målgruppen og hvordan ordningen skal brukes.

Vi spurte også om informantenes synspunkt på delegert vedtaksmyndighet, og om de mener forsøket bør utvides til flere eller alle og gjøres permanent. To av NAV-kontorene uten delegert vedtaksmyndighet gir uttrykk for at det trolig kan være hensiktsmessig at NAV-kontor har vedtaksmyndighet, siden de har ansvar for sykefraværsoppfølging og enkeltsaker. Likevel ønsker de ikke vedtaksmyndighet per i dag, fordi de forventer at det vil kreve ressurser og kapasitet. Et av disse kontorene fikk spørsmål om å være med i den pågående forsøksordning, men sa nei til å være med av kapasitetshensyn og fordi de ikke fikk tilført ressurser. Det tredje NAV-kontoret gir uttrykk for at de ikke ser behovet for at NAV-kontor har vedtaksmyndighet selv, og mener det er hensiktsmessig at vedtaksmyndigheten fortsetter å ligge hos Arbeidslivssenteret. Den tydeligste innvendingen deres mot at NAV-kontor får vedtaksmyndighet, er at det vil være ressurskrevende og medføre merarbeid for NAV-kontorene.

7. Overordnede vurderinger og anbefalinger

I dette kapitlet presenteres våre overordnede refleksjoner, der vi drøfter oppdragets hovedproblemstillinger. Delkapitlene avsluttes med en oppsummering av vurderinger og anbefalinger.

7.1 Hvordan kan tilskudd til ekspertbistand bli mer kjent?

Tilskudd til ekspertbistand gjelder for hele arbeidslivet, samtidig som det brukes mest i større, offentlige virksomheter og innen helse- og omsorg og undervisning. Mange informanter har vært påpasselige med å understreke at det tar tid å gjøre nye ordninger kjent. Denne evalueringen viser likevel, i likhet med den forrige, at det fortsatt er et forbedringspotensial når det gjelder innsats for å gjøre tilskuddsordningen kjent blant virksomheter som kan ha nytte av den. Oppdragsgiver har i lys av dette bedt om vurderinger og anbefalinger knyttet til hvordan virkemiddelet kan bli mer kjent og brukt, der det er lite brukt i dag.

Empirien vår viser at det stort sett er gjennom NAV Arbeidslivssenter sine kontaktflater at virksomheter blir gjort oppmerksomme på ordningen – og NAV Arbeidslivssenter skal prioritere nettopp de delene av arbeidslivet som bruker ordningen mest slik situasjonen er i dag. NAV-kontorene kan nå bredere ut, men opplever jevnt over at ordningen er NAV Arbeidslivssenter sitt ansvarsområde. Det kan henge sammen med at NAV ennå ikke er i mål med å etablere felles eierskap til IA-oppgavet på tvers av fagområdene (jf. Oxford Research, 2022, 2024). Det manglende eierskapet kommer til uttrykk ved at NAV-kontorene i begrenset grad opplever tiltaket som en del av sin «verktøykasse». Mange veiledere er usikre på hvilken plass ekspertbistand har i tiltaksviften, og når det kan passe å bruke i forhold til andre tiltak som avklaring og arbeidsrettet rehabilitering.

NAV-veiledere som har ansvar for sykefraværsoppfølging kommer dessuten ofte forholdsvis sent inn i sykefraværssaker, gjerne i forbindelse med dialogmøte 2 (ved 26 ukers fravær). Da kan arbeidstakeren ha vært borte fra arbeidsplassen lenge og mulighetsvinduet for å finne gode tilretteleggingsløsninger kan oppleves som lukket fra arbeidsgivers og arbeidstakers perspektiv. Fra tidligere forskning på sykefraværsoppfølging er det veldokumentert at vellykkede tilbakeføringsprosesser ofte avhenger av tidlig innsats (Hoefsmitt et al., 2012; MacEachen et al., 2006; Mandal et al., 2015). I utviklingsprosjekter på sykefraværsmrådet de senere årene har NAV derfor vært opptatt av å komme tidligere på banen i sykefraværsløp for å tilby relevant bistand

(Oxford Research, 2023; Oxford Research & NORCE, 2023). Tilskudd til ekspertbistand kan da være en aktuell ordning å foreslå.

Samtidig har evalueringen med all tydelighet vist at det er et potensial for å øke bruken av ordningen ved hjelp av NAV-kontorene: Det er veilederne som kommer i kontakt med arbeidsgivere og arbeidstakere gjennom enkeltsaker, og som i den forbindelse kan foreslå tilskudd til ekspertbistand som et aktuelt tiltak. NAV-kontor som har en virksomhetsorganisert sykefraværsoppfølging, kan ha en fordel i denne sammenheng. Virksomhetsorganisering vil si at sykefraværssaker fordeles til NAV-veiledere på bakgrunn av hvilken virksomhet den sykemeldte tilhører, snarere enn fødselsdatoer, som ellers er en vanlig organisering. I NAV-kontor med virksomhetsorganisering blir NAV-veiledere som driver med sykefraværsoppfølging bedre kjent med arbeidsgiverne og arbeidsplassene. Dermed har de en mer naturlig inngang til å foreslå tilskudd til ekspertbistand.

I tillegg er det belegg i vårt datamateriale for at økt informasjonsinnsats nytter. Det viser seg gjennom betydelige fylkesvise forskjeller i bruk. Også økningen i bruk som kom i forbindelse med informasjonsspredning om forsøket med rammeavtaler i Innlandet indikerer dette. Vi vurderer derfor at det bør være mulig for flere NAV Arbeidslivssentre å gjøre ordningen bedre kjent ved hjelp av økt generell informasjonsinnsats overfor arbeidsgivere i sin region. Slik vi ser det, er det ikke noen klare enkeltkanaler som er særlig utslagsgivende for å øke bruken, men at en generell økning i de relevante kanalene til sammen har gitt god effekt. Det kan også nevnes at NAV Arbeidslivssenter i Vestland har samarbeidet med tilbydere av ekspertbistand rundt å gjøre ordningen kjent. De har blant hatt samlinger med tilbydere av ekspertbistand, hvor de har lagt til rette for erfaringsdeling og laget digitale lister over eksperter som kan være aktuelle å benytte. Mange andre steder bidrar også tilbydere av ekspertbistand i betydelig grad til å spre informasjon om tilskuddet.

I lys av erfaringene at det generelle informasjonsarbeidet har gitt resultater, mener vi det også bør være et potensial for partene i arbeidslivet til å bidra noe mer til å gjøre ordningen kjent. Særlig kan relevante bransjeorganisasjoner og regionale/lokale ledd, som er tettere på virksomheter, bli oppfordret til å aktualisere ordningen. Disse vil ofte ha bedre forutsetninger for å tilpasse informasjon til lokale/regionale forhold og spesifikke arbeidsmiljøutfordringer i enkeltbransjer.

En annen forklaring vi finner på lav bruk er at man lar være å søke, på tross av kjennskap til tilbudet. Dette fordi det kan oppleves krevende å forstå hva tilskuddet kan brukes til og hvor ekspertene finnes. Videre opplever en del det som krevende å konkretisere behovene sine. Vi finner samtidig at bistanden fungerer best når arbeidsgiver har eierskap til prosessen og aktivt involveres – det fører til at eksperten får en bedre forståelse av mulighetsrommet for tilrettelegging og dermed foreslår bedre tilpassede tiltak. Vi mener

derfor at NAV samtidig som kjennskapen økes, ikke må gjøre det altfor enkelt for arbeidsgiver å få innvilget ekspertbistand. Vi mener det er viktig at arbeidsgiver er i stand til å gi en beskrivelse av hva som er behovene i saken, hva slags kompetanse man opplever å ha behov for og til å diskutere søknaden med den sykemeldte.

Empirien vår gir også i noen grad støtte for en hypotese om at den lave bruken kan skyldes en tungvint teknisk løsning. I store organisasjoner kan mellomledere mangle nødvendige tilganger i Altinn. Dessuten er det forskjellige tekniske løsninger for å søke om tilskuddet og for å søke om refusjon – der førstnevnte gjøres i Altinn og sistnevnte må gjøres på papir. Samtidig kan det for mindre virksomheter oppleves å være en kapasitetsmessig barriere å søke tilskudd. Papirbasert refusjonskrav kan videre oppleves som kronglete. En mer brukervennlig søknadsportal kan derfor bidra til å øke bruken.

7.1.1 Anbefalinger for økt bruk

På bakgrunn av diskusjonen over anbefaler vi følgende:

- **Bevisstheten rundt tilskuddet bør økes blant NAV-veiledere som driver med sykefraværsoppfølging:** Gjennom økt oppmerksomhet på tilskuddet i styringslinja, gjerne i sammenheng med NAV-kontorenes eierskap til IA-oppdraget, kan NAV-veiledere tilby tilskudd til ekspertbistand i langt flere enkeltsaker enn de gjør i dag. Med økt erfaring, får veiledere bedre forståelse av hvilken plass tilskuddet kan ha i tiltaksviften – og når det kan passe å bruke det i forhold til andre aktuelle tiltak.
- **Øk det generelle informasjonstrykket rundt tilskudd til ekspertbistand:** Erfaringene viser at det også nytter når NAV Arbeidslivssenter legger høyere innsats inn i generelt informasjonsarbeid, både når det gjelder direktekontakt og fellessamlinger med arbeidsgivere. I denne sammenheng kan også tilbydere av ekspertbistand være gode samarbeidspartnere for å gjøre tilskuddet bedre kjent. Partene i arbeidslivet ser også ut til å ha noe mer å gå på når det gjelder informasjonsinnsats som aktualiserer ordningen for sine medlemmer.
- **Etabler én alt-i-ett søknadsportal:** Samle søknad om tilskudd til ekspertbistand og refusjonskrav i samme, digitale løsning på nav.no. Tilgjengeliggjør en mulighet for direkte kontakt til ansvarlige for tilskuddsforvaltningen i NAV Arbeidslivssenter i arbeidsgivers fylke i den innloggede delen av tjenesten.

7.2 Er det behov for tilskuddet og i hvilke situasjoner fungerer virkemidlet etter intensjonen?

Med utgangspunkt i at tilskudd til ekspertbistand er innført i et allerede «tett befolket» innsatsområde, med mange tilgrensende tiltak og ordninger, har oppdragsiverr ønsket å få vurdert ordningens *relevans* og *samstemthet* i tillegg til *måloppnåelsen* (jf. kapittel 2.6) Oppdragsgiver ønsket å få vurdert hvilke behov tilskudd til ekspertbistand er egnet til å løse, og hvordan disse behovene er ivaretatt (eller ikke ivaretatt) gjennom det eksisterende regimet for tilrettelegging på arbeidsplassen og sykefraværsoppfølging. Videre ønsket oppdragsgiver å få vurdert om tilskuddet er et meningsfullt og nyttig virkemiddel. Nyten skulle primært vurderes ut fra arbeidsgivers og sekundært i NAVs oppfølging av sykemeldte og i forebygging av sykefravær. Evalueringen skulle også undersøke i hvilke situasjoner og eventuelt i kombinasjon med andre virkemidler, ekspertbistand kan være et egnet virkemiddel, og når det ikke er egnet.

Tilskudd til ekspertbistand framstår på mange måter som et godt og fleksibelt virkemiddel. De ulike datakildene våre tegner et bilde av en ordning som i all hovedsak fungerer slik den er tiltenkt. De involverte partene framstår som tilfredse med ordningen. Med enkelte unntak beskriver arbeidsgivere, arbeidstakere og eksperter ordningen i positive ordelag. Ordningen ser også ut til å ha positive bieffekter for arbeidsplassen som sådan, ved at arbeidsgiver styrkes i sin kompetanse rundt sykefraværsoppfølging og får økt bevissthet rundt viktige arbeidsmiljøfaktorer som påvirker de ansattes helse. Breddeinformasjon gjennom spørreundersøkelsen gir også et generelt positivt bilde. Tilskudd til ekspertbistand ser ut til å fungere godt på tvers av næringer, sektor og virksomhetsstørrelser, og for ulike utfordringsbilder.

På den annen side kan den registerbaserte analysen tyde på at ordningen ikke nødvendigvis er et formålseffektivt virkemiddel for å føre arbeidstakere direkte tilbake i fulltidsarbeid. En høyere andel av dem som mottar ekspertbistand ser ut til å gå inn i et avklaringsløp, sammenlignet med kontrollgruppen. Her må det samtidig tas et forbehold om at mottakerne av ekspertbistand generelt har et mer hyppig gjentakende sykefravær i løpet av observasjonsperioden. Forskjellene kan altså skyldes at mottakerne har mer alvorlige helseutfordringer eller at det er en mer kompleks sammenheng mellom helseutfordringene og deres arbeidsevne. Samtidig kan det ikke stikkes under stol at registerdataanalysen stiller tilskuddsordningen i et dårligere lys enn inntrykket som etterlates av resten av datamaterialet: Den indikerer at ekspertbistanden i begrenset grad faktisk fører arbeidstakere tilbake i arbeid, etter ordningens formål.

De øvrige datakildene viser samtidig at tilskuddet ofte bidrar til å løse opp i og avklare situasjoner, og på den måten fungerer slik det er tiltenkt. Ordningen ser ut til å (også) ha

flere «ikke-målbare» virkninger. Blant annet får arbeidstakere gjerne økt evne til å håndtere egne utfordringer og en anerkjennelse fra noen utenfra av å stå i en vanskelig situasjon. Det gjør det enklere å forsones seg med nødvendige endringer, forteller arbeidstakere og arbeidsgivere. For arbeidsgiver kan det være krevende å ta opp jobbmobilitet som tema, men ekspertene kan utforske denne muligheten sammen med arbeidstaker, uten at det oppleves som en direkte trussel mot arbeidstakers jobbsikkerhet. Å avklare en person ut av arbeid eller til annet arbeid kan også være et godt og riktig resultat, som enkelte informanter bemerker. Vi mener derfor at man bør være varsom med å innramme tilskuddet som et tiltak innrettet for å beholde folk/få folk tilbake i arbeid – og at en mer smidig vei mot nødvendig avklaring av nedsatt arbeidsevne eller jobbmobilitet også kan være et positivt utfall av bistanden. Samtidig er det viktig at tilskudd til ekspertbistand ikke blir et sandpåstrøingsverktøy for arbeidsgiverne for å legitimere et allerede avgjort oppsigelsesløp. Det krever rollebevissthet hos ekspertene.

Vi gjør oss også noen refleksjoner om behovet for tilskuddet på bakgrunn av uttalelser fra informanter rundt omkringliggende ordninger og tjenester med mer eller mindre overlappende målgrupper og målsettinger: På spørsmål om hvorfor man ikke benytter for eksempel avklaringstiltaket, framheves lange ventelister som en vesentlig barriere. Motsatt er det foreløpig romslige rammer i budsjettene for tilskudd til ekspertbistand. Hovedgrunnen til at ekspertbistand foretrekkes, ser altså i en del tilfeller ut til å være ressursmangler ellers i tjenestetilbudet. Ekspertbistand kan innvilges og startes opp raskt. Når vi har spurt om bistand fra NAV hjelpemidler og tilrettelegging eller NAV Arbeidsrådgivningstjenesten kunne vært aktuelt i saker der man har benyttet ekspertbistand, blir informantene tydelig usikre på hva de skal svare. NAV Hjelpemidler og tilrettelegging tilbyr nettopp individrettet bistand, råd og veiledning rundt det fysiske miljøet på arbeidsplassen og kan foreslå tiltak eller hjelpemidler i forbindelse med for eksempel bevegelsesvansker eller kognitive vansker (NAV, 2024b). NAV Arbeidsrådgivningstjenesten har på sin side psykologer, pedagoger og annen spesialkompetanse med kunnskaper om arbeid og helse og tilbyr hjelp til personer med psykiske helseutfordringer eller sammensatte utfordringer som gjør det vanskelig å bli værende i arbeid (NAV, 2024a).

Manglende kjennskap til omkringliggende tilbud og en opplevelse av at muligheten til å foreslå NAVs egne spesialtjenester er begrenset, kombinert med at det foreløpig er lite kamp om midlene til ekspertbistand, kan gjøre at tilskudd til ekspertbistand framstår som et bedre egnet verktøy enn det ellers ville gjort. Dermed reises spørsmålet om tilskudd til ekspertbistand egentlig lapper på et eksisterende tilbud som ikke fungerer optimalt: Ville behovet vært til stede i like stor grad, dersom kapasiteten på omkringliggende tiltak var bedre og NAV-ansatte hadde bedre innsikt i tilbud på tvers av siloene i organisasjonen? Og likeledes: Hva vil skje med oppfatningene rundt tilskudd til ekspertbistand, dersom bruken øker såpass mye at tilgangen på tilskuddet blir mer begrenset?

I tillegg mener vi det er noe motsetningsfylt ved hvilken bruk ordningen er innrettet for og hvordan den faktisk brukes: Ordningen framheves av informantene som nyttig og bra fordi man kan komme raskt i gang. Ordningen skal kunne brukes forebyggende, uten at den ansatte trenger å være sykemeldt ved søknadstidspunktet eller i gjennomføringsperioden. Ordningen er imidlertid også konstruert som en «siste utvei» for å hindre frafall fra arbeidslivet ved langvarig og/eller hyppig gjentakende sykefraværsproblematikk. Et vilkår i forskriften for å motta tilskudd til ekspertbistand er nettopp at relevante offentlige støtteordninger er utprøvd eller vurdert. I rundskrivet utdypes dette til at Oppfølgingstiltaket, Avklaringstiltaket og Arbeidsrettet rehabilitering som et minimum må være forsøkt eller vurdert før ekspertbistand kan være aktuelt. Hvis disse tiltakene velges bort på grunn av lange ventelister, kan det selvsagt argumenteres for at de har blitt *vurdert* – men tilskudd til ekspertbistand kan ikke både være rammet inn som tidlig innsats og en siste utvei – det er etter vår oppfatning et paradoks. Valget mellom å innramme tiltaket som det ene eller det andre har også implikasjoner for hvilke tiltakskjeder og hva slags positivt samvirke med andre ordninger man bør legge opp til. Vi kommer tilbake til dette i kapittel 7.3.

7.2.1 Vurdering av relevans, samstemthet og måloppnåelse

Basert på drøftingen over, vurderer vi at:

- **Tilskudd til ekspertbistand dekker et reelt behov:** Vår vurdering er at relevanskriteriet er oppfylt, i den forstand at virksomhetene får bistand som bidrar til å løse opp i krevende enkeltsaker – og at de trenger noen utenfra for å hjelpe til med dette. Stort sett er alle involverte parter fornøyde med hvordan eksperbistanden fungerer.
- **Behovene dekkes ikke av omkringliggende ordninger:** Tilskudd til ekspertbistand fyller et udekket behov i det eksisterende tjenestetilbudet til arbeidsgivere og arbeidstakere som gjelder forebygging og oppfølging av sykefravær. Samtidig reiser vi spørsmål om behovet primært skyldes lav kapasitet i alternative tiltak og lav kjennskap til overlappende tilbud – særlig NAVs egne spesialtjenester. Det kan altså være praktiske hensyn og ressursmangel, som gjør at ekspertbistand fyller et udekket behov. Samtidig er det noen særegne, positive trekk ved ordningen som vanskelig kan gjenskapes med alternative tilbud – herunder involvering og eierskap fra arbeidsgiver og spisskompetansen som gjøres tilgjengelig. Vi mener derfor at tilskudd til ekspertbistand har livets rett. Hvordan ordningen bør virke sammen med andre tiltak, avhenger av om det skal være en forebyggende, tidlig innsats – eller en siste utvei når alt annet er utprøvd. Vi omtaler dette nærmere i de skisserte utviklingssporene (se 7.3.1)
- **Det er usikkert om tilskudd til ekspertbistand er et formålseffektivt virkemiddel for å tilbakeføre arbeidstakere til arbeid:** Til tross for bred enighet på tvers av de ulike informantgruppene om at ordningen gir gode

resultater, ser det ut til at arbeidstakere som mottar ekspertbistand ikke blir tilbakeført til arbeid i høyere grad enn andre med langvarig eller hyppig gjentagende sykefravær. Snarere tvert imot. Dette kan også skyldes at sakene der det søkes om ekspertbistand er mer krevende enn resten og at ekspertbistanden kommer inn på et tidspunkt hvor alt annet er prøvd og problemene dermed har satt seg. Tilskudd til ekspertbistand ser ikke ut til å være noen mirakelkur for å føre arbeidstakere tilbake i fast arbeid på kort sikt. Samtidig ser vi tendenser, i empirien som helhet, til at ekspertbistand kan bidra til avklaringsløp og jobbmobilitet. Det kan forhåpentligvis lede til en mer bærekraftig arbeidsmarkedstilknytning på sikt.

7.3 Hvordan kan virkemidlet bli bedre, og hva er implikasjonene for NAVs sykefraværsoppfølging?

Evalueringen har avdekket flere områder hvor tilskudd til ekspertbistand kan forbedres. En forholdsvis lavhengende frukt er å revurdere navnet på ordningen. Det kan være grunn til å minne om at navn på virkemidler ikke bare er nøytrale betegnelser. Navn kan også bli normative begreper med symbolsk og retorisk kraft. Flere intervjudeltakere har som nevnt innvendinger mot navnet. Tittelen «ekspert» gir en uheldig forventning om at noen skal komme utenfra med alle svarene og fikse problemet med sin ekspertise. Dessuten kan arbeidstakere oppleve bekymring og uro rundt at det skal komme inn en slags «autoritet» som det kan framstå vanskelig å skulle tale imot. På den annen side vil et navnebytte kunne skape forvirring og ha negativ innvirkning på kjennskapen til ordningen – og det kan undergrave målet om økt bruk. Eventuelt kan beskrivelsen av tilskuddsordningen på nav.no og i andre kanaler understreke at det er arbeidstaker og arbeidsgiver som er «ekspertene» på egen situasjon: Mandatet for den som skal gi bistand er ikke å komme med en «fasitløsning», men å fungere som en rådgivende, nøytral tredjepart med relevant kompetanse, som skal bidra til en god dialog og ivareta både arbeidsgivers og arbeidstakers interesser samt foreslå relevante tiltak.

Et annet område som kan forbedres, handler om å tydeliggjøre hva ordningen kan brukes til – det er fortsatt noen uavklarte grenseganger rundt anledningen til bruk av bedriftshelsetjeneste, der det også ser ut til å være noe ulik praksis på tvers av fylker. Det er heller ikke klart hvordan vilkåret om at andre tiltak skal være prøvd ut eller vurdert egentlig skal tolkes. Foreløpig ser det ut til at håndhevingen av vilkårene har vært forholdsvis mild, på grunn av det lave antallet søknader. Dersom søknadstrykket øker, vil sannsynligvis manglende oppfyllelse av vilkår oftere bli benyttet som grunnlag for avslag. Dette kan for eksempel knytte seg til hvorvidt arbeidsgivers tilretteleggingsplikt er oppfylt. Økte avslagsrater vil aktualisere problemstillinger rundt uklare grenseganger.

Vi mener derfor det vil være klokt å avklare dem imens tilskuddsordningen fortsatt har romslige rammer.

Et relatert spørsmål er hvor langt ekspertbistanden kan gå i hjelpe arbeidstakere med utfordringer som nærmer seg generell psykologisk hjelp og livsmestring. Dette er ikke omtalt nærmere i forskriftens § 3 eller i rundskrivet. NAV kunne med fordel presisert hvor grensen går, med hensyn til at hovedarenaen for ekspertbistanden er ment å være arbeidsplassen. I praksis vil det nok likevel være vanskelig å få tilstrekkelig innsikt i det enkelte tilfellet på søknadstidspunktet. I tvilstilfeller vil ekspertbistanden også kunne ha en funksjon i å avklare hvorvidt utfordringer og oppfølgingsbehov av denne karakter knytter seg (helt eller delvis) til arbeidsplassen eller i realiteten ligger utenfor denne sfæren.

Et område med særlig forbedringspotensial er NAVs oppfølging av sakene med ekspertbistand i etterkant. I dag virker det å være liten systematikk knyttet til å utnytte rapporten i videre sykefraværsoppfølging. Det blir i liten grad innhentet informasjon om hvilke tiltak som faktisk er blitt iverksatt og om tiltakene har løst utfordringene. Sannsynligvis henger dette sammen med at NAV Arbeidslivssenter ikke har ansvar for individuell sykefraværsoppfølging, og dermed liten bruk for rapportene i sitt øvrige arbeid. Ettersom kvaliteten og detaljeringsgraden varierer, har mange rapporter også begrenset informasjonsverdi for NAV-kontorene – særlig når de ikke har vært involvert i dialogen i forkant av søknaden. Det er uheldig, ettersom arbeidstakere, arbeidsgivere og eksperter har en berettiget forventning om at rapporten skal følges opp, når NAV krever å få den tilsendt.

Denne problematikken kan i noen grad avbøtes gjennom å utvikle en rapportmal. Dette vil bidra til at rapportene holder høyere kvalitet og inneholder mer relevant informasjon for alle involverte parter. Videre kan en slik mal inneholde retningslinjer som klargjør hvilke opplysninger som bør inkluderes og ikke, med utgangspunkt i personvern vurderinger. Samtidig er det mye som taler for at et slikt grep ikke vil være tilstrekkelig – og at NAV-kontorene bør få en mer sentral rolle i å forvalte tilskudd til ekspertbistand. Evalueringen tyder på at forsøk med delegert vedtaksmyndighet har bidratt til å styrke NAV-kontorenes kunnskap om og eierskap til tilskuddsordningen. Et viktig argument for å delegere beslutningsmyndigheten til NAV-kontor, er at NAV-kontorene som har deltatt i forsøket opplever ekspertbistand som et nyttig virkemiddel i sykefraværsoppfølgingen, uten at vedtaksmyndigheten har medført nevneverdig merarbeid for kontorene. Delegert vedtaksmyndighet er dermed et gjennomførbart, strukturelt grep som kan ventes å ha betydelig innvirkning på NAVs videre oppfølging av enkeltsakene. Trolig vil det også kunne øke NAV-kontorenes kjennskap til ekspertbistand, og gjennom dette bidra til økt bruk.

På den annen side, er det en del som taler for at NAV Arbeidslivssenter fortsatt bør ha et overordnet ansvar for ordningen: NAV Arbeidslivssentrene har opparbeidet seg viktig kunnskap om forvaltningen av ordningen og om hvordan de kan nå ut til arbeidsgivere. NAV-kontorene fremhever at NAV Arbeidslivssentrenes rolle som «motor» eller «drivkraft» med hensyn til ekspertbistand er viktig. Man kan tenke seg at Arbeidslivssenteret kunne fortsette informasjonsarbeidet uten å ha vedtaksmyndighet, men det vil trolig innebære en risiko for at eierskapet og fokuset på ordningen blir svekket over tid. NAV-kontorene fremhever for eksempel at vedtaksmyndighet var viktig for dem for å få eierskap til ordningen. Tilskudd til ekspertbistand fremstår også som et nyttig virkemiddel i NAV Arbeidslivssentrenes arbeid med oppfølging av virksomheter på systemnivå. Ved at deres primære kontaktflate er inn mot arbeidsgiver, kan det også føre til en høyere grad av eierskap og involvering fra arbeidsgivers side, enn dersom ordningen blir nok et individrettet NAV-tiltak som veiledere kan tilby enkeltbrukere.

Etter vårt syn gir utprøvingen av delegert vedtaksmyndighet foreløpig ikke grunnlag for å konkludere rundt hvor det overordnede ansvaret for ordningen bør ligge. Hvis ansvaret skal overføres til NAV-kontorene, tyder samtidig evalueringen på at NAV-kontorene vil ha behov for oppfølging og støtte fra NAV Arbeidslivssenter i starten. Det taler for å utvide ordningen gradvis. En mulighet er å inkludere flere NAV-kontor i de fylkene som har delegert vedtaksmyndighet i dag og fortsette med en mer avgrenset utprøving – det vil gi bedre innsikt i hvordan NAV-kontorene og NAV Arbeidslivssenter tilpasser seg en sterkere forskyvning i ansvaret. Eventuelt kan forsøksordningen utvides til flere fylker, med et tilsvarende antall NAV-kontor. Det vil gi mer bredde i erfaringene, uten at hovedtyngden i forvaltningsansvaret forskyves. NAV-kontor med virksomhetsorganisert sykefraværsoppfølging kan ha en fordel med tanke på å følge opp dialogen med arbeidsgiver om ekspertbistand og kan derfor være særlig relevante å inkludere i en eventuell utvidelse. Samtidig bør også større NAV-kontor med annen organisering, som ønsker delegert vedtaksmyndighet, få muligheten til å prøve det ut. En gradvis utvidelse kan sikre kompetanseoverføring og læring, og kanskje legge til rette for at også mindre NAV-kontor etter hvert får delegert vedtaksmyndighet. Eventuelt kan erfaringene vise at mindre NAV-kontor ikke bør ha denne beslutningsmyndigheten. Da kan NAV Arbeidslivssenter beholde vedtaksmyndigheten for mindre kontorer. En innvending mot at både NAV-kontor og NAV Arbeidslivssenter har vedtaksmyndighet er at ordningen kan bli fragmentert. Samtidig kan videre utprøving vise at de positive sidene ved at begge enheter har vedtaksmyndighet, veier opp for dette.

7.3.1 Anbefalinger for videreutvikling og forbedring

Basert på drøftingen over, anbefaler vi følgende inkrementelle grep:

- **Vurder et navnebytte:** Begrepet «ekspert» kan gi feil assosiasjoner og skape urealistiske forventninger. Ikke minst handler dette om forestillingen av en

uhildet ekspert som alene kan løse problemet. NAV bør derfor være oppmerksom på at begrepet kan ha tilegnet seg en politisk, normativ brodd.

- **Utvikle en mal for ekspertenes rapport:** Dette vil kunne bidra til å sikre at rapportene holder høyere kvalitet, er sammenlignbare og inneholder relevant informasjon for alle involverte parter, samtidig som man unngår lekkasje av sensitive personopplysninger, herunder helsemessige forhold.
- **Lag tydeligere retningslinjer:** En mer utfyllende beskrivelse av ekspertenes rolle og ansvar kan bidra til å avklare forventninger og unngå misforståelser om ordningen. Vi anbefaler også en tydeligere avklaring rundt vilkårene som må være oppfylt for å få ekspertbistand.
- **Viderefør og utvid utprøvingen med delegert vedtaksmyndighet:** På bakgrunn av erfaringer med forsøksordningen mener vi det vil være hensiktsmessig å videreføre ordningen med delegert vedtaksmyndighet, gradvis utvidet til flere NAV-kontor. NAV Arbeidslivssenter bør fortsatt ha vedtaksmyndighet, enten i en overgangsfase eller på permanent basis, dersom erfaringen skulle tilsi at ikke alle NAV-kontor bør få delegert vedtaksmyndighet.

Etter vår vurdering åpner det seg to mulige hovedspor for videreutvikling av ordningen, basert på om man velger å overføre hovedtyngden i ansvaret til NAV-kontor eller beholder den hos NAV Arbeidslivssenter: (1) En mer rendyrket, individrettet ordning som benyttes til tidlig og forebyggende innsats i sykefraværsoppfølging, og (2) En ordning som i større grad skal gi lederstøtte og gjennom mekling bidra til ny dynamikk i særlig fastlåste og krevende sykefraværssaker, som en siste utvei. Vi ser på dette som et veivalg, ettersom sporene trekker i noe ulike retninger.

(1) Individrettet ordning for tidlig innsats

Hvis ansvaret for tilskudd til ekspertbistand, helt eller delvis, overføres til NAV-kontorene, kan ordningen brukes som en brikke i NAVs individuelle sykefraværsoppfølging. Det vil passe godt sammen med grep rundt siling og prioritering av saker basert på jobbforventning og relasjon til arbeidsplassen (jf. Oxford Research & NORCE, 2023). Som en del av den tidlige dialogen, kan det komme fram at arbeidstaker ser det som lite sannsynlig med retur til arbeidsplassen, eller at relasjonen med arbeidsgiver er krevende. I utviklingsprosjekter der jobbforventningsspørsmål har blitt utprøvd, har erfaringene vært lovende – men det kan også være ressurskrevende å følge opp slike saker, for veiledere som allerede er presset på kapasitet. Dersom situasjonen kan avklares og kartlegges nærmere ved hjelp av ekspertbistand, vil det kunne avlaste veiledere som driver med sykefraværsoppfølging. Samtidig vil intensjonen med å komme tidligere på banen og tilby relevant hjelp, før sykefraværet blir sementert, kunne bli realisert. Ekspertens funn og foreslåtte tiltak kan deretter følges opp som en del av den individuelle sykefraværsoppfølgingen. Hvis det for eksempel kommer fram at jobbmobilitet framstår som nødvendig, kan NAV-veilederen tidlig søke arbeidstakeren

inn på relevante arbeidsrettede tiltak, eventuelt kompetansetiltak, dersom brukeren vil ha behov for omskolering.

(2) Lederstøtte som siste utvei

Hvis ansvaret for tilskudd til ekspertbistand beholdes hos NAV Arbeidslivssenter, samtidig som NAV-kontorene oppfordres til å støtte opp under bruken av tilskuddet, kan tilskudd til ekspertbistand være forbeholdt sakene der alt annet er utprøvd, og der arbeidsgiver og arbeidstaker ser ut til å ha gitt hverandre/situasjonen opp. En del arbeidsgivere og eksperter har pekt på at det kan være hensiktsmessig å utvide tilskuddsordningen til å gjelde grupper av arbeidstakere og/eller arbeidsmiljøkartlegginger på systemnivå. På den måten kan man ta tak i underliggende årsaker til sykefravær, som ikke nødvendigvis fanges opp i enkeltsaker. Selv om faren er til stede for å vanne ut ordningen som individrettet tiltak, gir det mening at NAV skal kunne tilby noe mer til de mange små- og mellomstore bedriftene som mangler HR-avdelinger og gode systemer for sykefraværsoppfølging, partssamarbeid og forebyggende arbeidsmiljøarbeid. Å gjøre det legitimt for ekspertene å se på flere saker i sammenheng og arbeidsmiljøet mer generelt, kan styrke arbeidsplassen som forebyggingsarena – også blant bedrifter som er for små til å bli prioriterte for prosessbistand fra NAV. Det er imidlertid heller ingenting i veien med å holde fast ved at tilskuddet kun skal brukes i enkeltsaker.

Litteraturliste

- Arbeids- og inkluderingsdepartementet. (2022, februar 21). *Høring—Forslag om forsøk med anskaffelse av rammeavtaler i tilknytning til ordningen med tilskudd til ekspertbistand*. <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/horing-forslag-om-forsok-med-anskaffelse-av-rammeavtaler-i-tilknytning-til-ordningen-med-tilskudd-til-ekspertbistand/id2901493/?expand=horingsbrev>
- Caliendo, M., & Kopeinig, S. (2008). Some Practical Guidance for the Implementation of Propensity Score Matching. *Journal of Economic Surveys*, 22(1), 31–72. <https://doi.org/10.1111/j.1467-6419.2007.00527.x>
- Direktoratet for forvaltning og økonomistyring. (2007). *Veileder til evaluering av statlige tilskuddsordninger*. <https://dfo.no/fagomrader/tilskuddsforvaltning/evaluering-av-statlige-tilskuddsordninger>
- Enehaug, H., El-Amrani, S., & Vestøl, G. M. (2022). Evaluering av tilskudd til ekspertbistand. I 92 [Report]. Arbeidsforskningsinstituttet, OsloMet – storbyuniversitetet. <https://oda.oslomet.no/oda-xmlui/handle/11250/3012014>
- Folkehelseinstituttet. (2021). *Forskning om tiltak for å redusere langvarige og hyppige sykefravær i arbeidslivet* [Forskningkartlegging]. <https://www.fhi.no/publ/2021/forskning-om-tiltak-for-a-reducere-langvarige-og-hyppige-sykefravar-i-arbei/>
- Folketrygdloven. (1997). *Lov om folketrygd* (LOV-1997-02-28-19). <https://lovdata.no/lov/1997-02-28-19>
- Forskrift om tilskudd til ekspertbistand, FOR-2019-08-29-1105 (2019). <https://lovdata.no/dokument/SF/forskrift/2019-08-29-1105?q=ekspertbistand>
- Hoefsmit, N., Houkes, I., & Nijhuis, F. J. N. (2012). Intervention Characteristics that Facilitate Return to Work After Sickness Absence: A Systematic Literature Review. *Journal of Occupational Rehabilitation*, 22(4), 462–477. <https://doi.org/10.1007/s10926-012-9359-z>
- Lippestad, J. W., & Ose, S. O. (2013). *Evaluering av tilretteleggingstilskudd*. SINTEF Digital / Helse. <https://www.sintef.no/publikasjoner/publikasjon/1058637/>
- MacEachen, E., Clarke, J., Franche, R.-L., Irvin, E., & Group, W. R. to W. L. R. (2006). Systematic review of the qualitative literature on return to work after injury. *Scandinavian Journal of Work, Environment & Health*, 32(4), 257–269.

Mandal, R., Jakobsen Ofte, H., Jensen, C., & Ose, S. O. (2015). Hvordan fungerer arbeidsavklaringspenger (AAP) som ytelse og ordning? Et samarbeidsprosjekt mellom SINTEF og Nasjonalt kompetansesenter for arbeidsretta rehabilitering. 329.

<https://ntnuopen.ntnu.no/ntnu-xmlui/handle/11250/2498179>

NAV. (2023). *NAV 2030: Virksomhetsstrategi*. nav.no. <https://www.nav.no/strategi>

NAV. (2024a). *NAV Arbeidsrådgivning*. nav.no. <https://www.nav.no/arbeidsradgivning>

NAV. (2024b). *Trenger tilrettelegging på jobb eller i utdanning*. nav.no.

<https://www.nav.no/tilrettelegging-jobb>

Nossen, J. P., Gjerde, A., Kalstø, Å. M., & Lorentzen, T. (2021). Kort vei fra tiltak til jobb? Løpebaner for arbeidssøkere som deltar i tiltak. *Arbeid og velferd, 1–2021*.

<https://www.nav.no/no/nav-og-samfunn/kunnskap/analyser-fra-nav/arbeid-og-velferd/arbeid-og-velferd/arbeid-og-velferd-nr.1-2021/Kort-vei-fra-tiltak-til-jobb-copy.-Løpebaner-for-arbeidssøkere-som-deltar-i-tiltak>

Oxford Research. (2022). *Kartlegging og evaluering av NAV sin oppfølging av IA-avtalen 2019-2022: Rapport delprosjekt 2*. [https://www.nav.no/no/nav-og-samfunn/kunnskap/forskningsrapporter-og-evalueringer-finansiert-av-nav/andre-rapporter/kartlegging-og-evaluering-av-nav-sin-oppfølging-av-ia-avtalen-2019-2022-oxford-research/2%20-](https://www.nav.no/no/nav-og-samfunn/kunnskap/forskningsrapporter-og-evalueringer-finansiert-av-nav/andre-rapporter/kartlegging-og-evaluering-av-nav-sin-oppfølging-av-ia-avtalen-2019-2022-oxford-research/2%20-%20Kartlegging%20og%20evaluering%20av%20NAV%20sin%20oppfølging%20av%20IA-avtalen%20-%20delprosjekt%20%20-%20rapport.pdf)

[%20Kartlegging%20og%20evaluering%20av%20NAV%20sin%20oppfølging%20av%20IA-avtalen%20-%20delprosjekt%20%20-%20rapport.pdf](https://www.nav.no/no/nav-og-samfunn/kunnskap/forskningsrapporter-og-evalueringer-finansiert-av-nav/andre-rapporter/kartlegging-og-evaluering-av-nav-sin-oppfølging-av-ia-avtalen-2019-2022-oxford-research/2%20-%20Kartlegging%20og%20evaluering%20av%20NAV%20sin%20oppfølging%20av%20IA-avtalen%20-%20delprosjekt%20%20-%20rapport.pdf)

Oxford Research. (2023). *Følgeevaluering av NAV Vestlands utviklingsprosjekt om sykefraværsoppfølging* [Sluttrapport]. [https://www.nav.no/no/nav-og-samfunn/kunnskap/forskningsrapporter-og-evalueringer-finansiert-av-nav/sykefravaer-](https://www.nav.no/no/nav-og-samfunn/kunnskap/forskningsrapporter-og-evalueringer-finansiert-av-nav/sykefravaer-og-arbeidsmiljo-rapportarkiv2/utviklingsprosjekt-om-sykefravaersoppfølging-i-nav-vestland)

[og-arbeidsmiljo-rapportarkiv2/utviklingsprosjekt-om-sykefravaersoppfølging-i-nav-vestland](https://www.nav.no/no/nav-og-samfunn/kunnskap/forskningsrapporter-og-evalueringer-finansiert-av-nav/sykefravaer-og-arbeidsmiljo-rapportarkiv2/utviklingsprosjekt-om-sykefravaersoppfølging-i-nav-vestland)

Oxford Research. (2024). *Følgforskning og sluttevaluering av samhandlingsmodell for IA-tjenester til arbeidsgivere: Underveisrapport*.

<https://www.nav.no/attachment/download/8b3fcacc-14f5-475c-b2e5-495cf1caaf70:2a6a684bc65fe4a034c8945532773912e4067e54/F%C3%B8lgeforskning%20og%20sluttevaluering%20av%20samhandlingsmodell%20IA,%20Oxford%20Research%202024-05.pdf>

Oxford Research, & NORCE. (2023). *Evaluering av utvikling og implementering av nye modeller for sykefraværsoppfølging—NAV Vest-Viken* (Delrapport 2).

<https://www.nav.no/attachment/download/5a861937-b1ab-4361-a077-f7c899b26560:8d6089940fada8e4397694c37543220b0f970660/Sluttrapport%20fra%20>

[xford%20Research%20og%20NORCE%20-%20Evaluering%20av%20NAV%20sykefrav%C3%A6rsoppf%C3%B8lgning%20i%20Vest-Viken.pdf](#)

Oxford Research og Proba. (2019). *Evaluering av tilretteleggingsordningene*.
<https://www.nav.no/no/nav-og-samfunn/kunnskap/forskningsrapporter-og-evalueringer-finansiert-av-nav/rapporter-navs-tiltak-og-virkemidler/evaluering-av-tilretteleggingsordningene>

Rundskriv til forskrift om ekspertbistand, R08-07A-FOR (2023).
<https://lovdata.no/nav/rundskriv/r08-07a-for?q=%20tilskudd%20til%20ekspertbistand>

Studer, M., Ritschard, G., Gabadinho, A., & Müller, N. S. (2011). Discrepancy Analysis of State Sequences. *Sociological Methods & Research*, 40(3), 471–510.
<https://doi.org/10.1177/0049124111415372>

Vedlegg

Vedlegg 1: Kravspesifikasjon 2022: Utlysning av rammeavtaler om ekspertbistand

FORMÅLET MED ANSKAFFELSEN

Formålet med anskaffelsen er å dekke Kundens behov for rammeavtaler om ekspertbistand i en forsøksperiode ut 2022. Ekspertbistand betyr at arbeidstaker med lange og/eller hyppige sykefravær og leder på arbeidsplassen får hjelp fra en ekstern nøytral person, som blant annet har kompetanse på sykefravær og arbeidsmiljøutfordringer. Arbeidstaker kan være i en periode med sykefravær eller mellom sykemeldingsperioder hvis fraværet er gjentakende. Hensikten med bistanden er at ekspertene skal bidra til å løse problemet som leder til sykefravær med sikte på å tilbakeføre arbeidstakeren til arbeid. Tilskuddsordningen er regulert i forskrift 29. august 2019 nr. 1105 om tilskudd til ekspertbistand, og setter rammen for tjenesten.

OVERORDNET BESKRIVELSE AV LEVERANSEN

Arbeids- og velferdsetaten skal gjennomføre en pilotering på anskaffelse av rammeavtaler om ekspertbistand. Utprøvningsperioden vil gjelde for 2022, med mulighet for forlengelse dersom tilskuddsordningen blir forlenget. Tilskudd til ekspertbistand er et virkemiddel i IA-avtalen 2019-2022 som skal støtte opp under arbeidet med å forebygge og redusere sykefravær på den enkelte arbeidsplass.

Arbeidsgiver må søke om tilskuddet før ekspertbistanden iverksettes. Arbeidsgiver betaler for ekspertbistanden, og må kreve refusjon av utgiftene fra Arbeids- og velferdsetaten.

Omfang

Hver enkelt sak kan variere i timebruk, men kan likevel ikke overstige til enhver tids gjeldende maksimalbeløp for tilskudd til ekspertbistand. Per 1. januar 2022 er maksimalbeløpet på 21 200 kr.

Estimert verdi på avtalen er NOK 1 200 000.
Maksimalverdi inkludert opsjon er NOK 4 000 000.

Det understrekes at dette er estimater og ikke bindende for NAV.

Beskrivelse av tjenesten

I en begrenset periode frem til utløpet av inneværende IA-avtale ved utgangen av 2022, vil NAV Innlandet anskaffe ekspertbistand, som en forsøksordning.

Forsøksordningen kommer *i tillegg til* eksisterende tilbudsordning for ekspertbistand. Det vil altså i hele forsøksperioden fremdeles være mulig for arbeidsgivere å ta direkte kontakt med relevante eksperter, og søke tilskudd til bistand via tilskuddsordningen. Dette reguleres ikke av denne rammeavtalen.

NAV Innlandet skal anskaffe parallelle rammeavtaler i Innlandet. Det vil inngås avtaler med et tilstrekkelig antall leverandører for å dekke majoriteten av brukerne av ordningens behov.

Det er et vilkår for å kunne få tilskudd til ekspertbistand at bedriftsinterne tiltak og relevante offentlige støtteordninger er utprøvd eller vurdert. Arbeidsgiveren, Arbeids- og velferdsetaten og den enkelte arbeidstakeren må være enige om at det er hensiktsmessig med ekstern ekspertbistand.

Arbeidsgiver og arbeidstaker utformer og bestiller et oppdrag til eksperten. NAV erfarer at det ofte er behov for en sammensatt kompetanse hos eksperten eller ekspertene. Aktuell kompetanse hos eksperten kan eksempelvis være organisasjonspsykologi, relasjonskompetanse, ergonomi, arbeidshelse, tilrettelegging på arbeidsplass og konflikthåndtering. Eksperten bør ha kompetanse på ett eller flere av de forannevnte områdene. Eksperten må derimot ha kompetanse og erfaring innenfor fagområdet helse og arbeid. Med kompetanse innen helse og arbeid mener vi at eksperten må ha kompetanse på forholdet mellom sykdom og arbeid, samt at eksperten forstår sammenhengen mellom sykdom og arbeidsmiljøfaktorer. Eksperten skal kunne foreslå tiltak for at arbeidstakeren kan stå i arbeid til tross for helseutfordringer. NAV anser at kompetanse på sykefravær og arbeidsmiljø er en del av fagområdet helse og arbeid.

Leverandør skal beskrive hvilken kompetanse de har og hvordan kompetansen kan benyttes i ulike saker. Det er leverandørs oppgave å beskrive og sannsynliggjøre at deres tilbud vil fungere i henhold til målsettingen for bruken av ekspertbistand.

Arbeidsgiver og arbeidstaker skal ha nytte av den samlede kompetansen hos leverandør. Tilbudet må beskrive hvordan dette skal ivaretas.

Ekspertene må ha offentlig godkjent utdanning eller autorisasjon innen sitt ekspertområde. Dersom ekspertene har gjennomført andre kurs i eksempelvis karriereveiledning, må de vise til sertifisering. Leverandør skal levere CV-er på aktuelle eksperter i tilbudet.

Eksperten skal komme inn og se på situasjonen og prøve å forstå bakgrunnen for sykefraværet. Innholdet i bistanden kan bl.a. være å

- bistå arbeidstaker og arbeidsgiver i en uhensiktsmessig arbeidssituasjon som kan medføre sykefravær, med å se nye muligheter,
- gjennomføre en arbeidsplassvurdering,
- bistå i saker hvor det kan ligge en konflikt eller opplevelse av konflikt til grunn,

- bistå når arbeidstaker og arbeidsgiver er rådvile, og ikke vet hva mer som kan gjøres.

Rapport

Eksperten skal avgi en rapport som beskriver årsaken til sykefraværet, og foreslå tiltak for tilbakeføring til samme arbeid eller til annet arbeid hos samme, eller annen, arbeidsgiver. Ekspertens rapport skal gå til arbeidstakeren og arbeidsgiveren. NAV skal ha en kopi av denne.

Opplysninger som eksperten, arbeidsgiver, arbeidstaker og Arbeids- og velferdsetaten blir kjent med i forbindelse med ekspertbistanden, må behandles fortrolig også når opplysningene ikke omfattes av lovbestemte taushetsplikt. Plikten til fortrolighet er ikke tidsbegrenset.

Digitalt

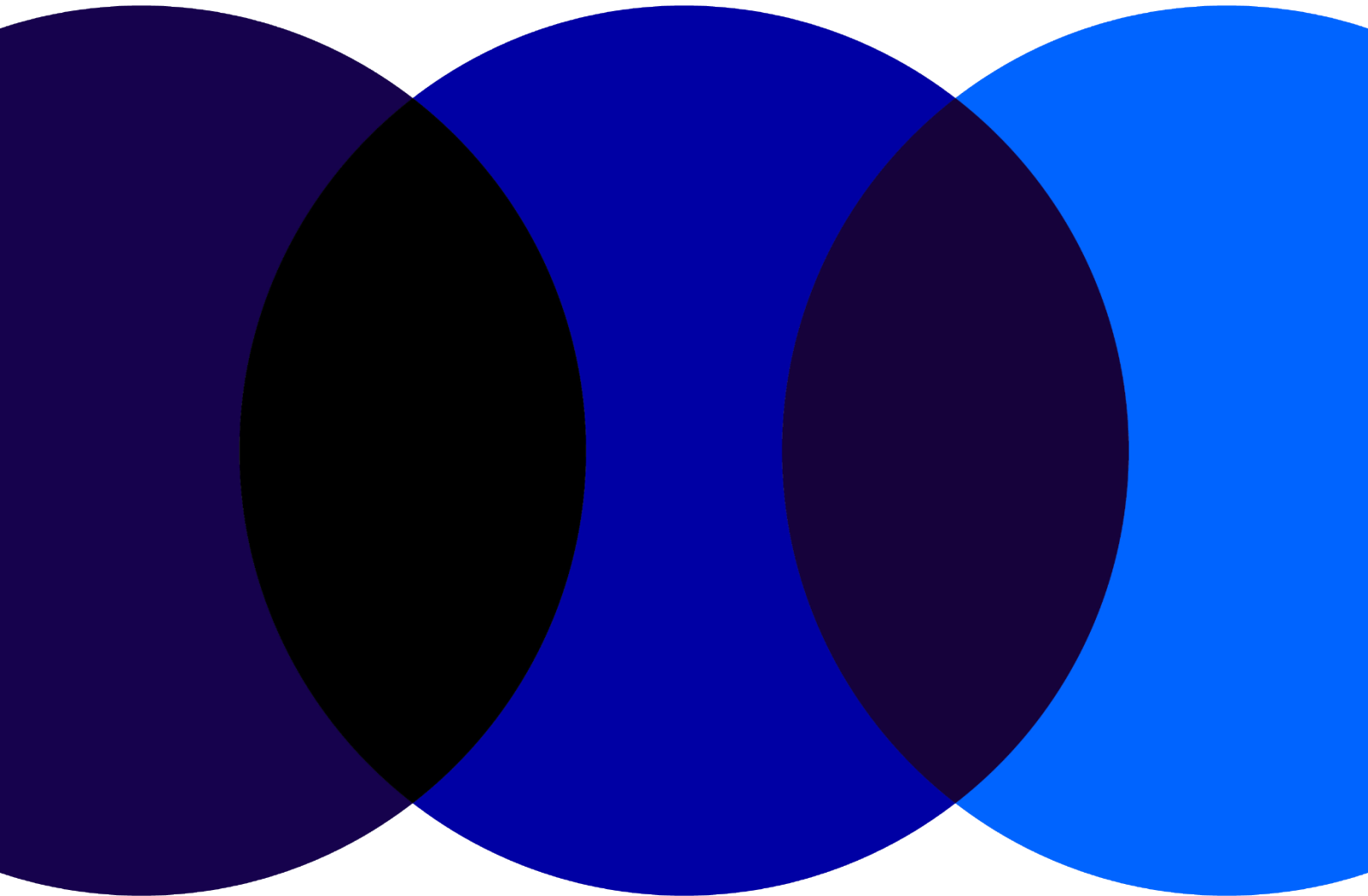
Tjenesten skal i hovedsak leveres med fysisk tilstedeværelse. Arbeidsplassen skal være hovedarenaen for levering av tjenesten. Vi ser likevel at det i enkelte tilfeller kan være hensiktsmessig å gjennomføre deler digitalt. Det er opp til arbeidsgiver og arbeidstaker å vurdere om deler av oppfølgingen kan gjennomføres digitalt. Aktiviteter som eksempelvis kan leveres digitalt er; korte avklaringer og samtaler. Leverandør skal beskrive hvilke digitale verktøy som vil bli benyttet.

LEVERINGSTID VED AVROP

Leverandøren skal kunne starte arbeidet senest 5 virkedager etter mottatt avrop fra Kunden. Dersom Leverandøren ikke kan starte arbeidet innen angitt tid, må Leverandøren straks etter mottatt avrop gi kunden beskjed om dette. Avropet vil da gå videre til neste leverandør på listen, i henhold til fordelingsmekanisme for avrop angitt i Rammeavtalen punkt 2.1.1.

REISE

Leverandøren skal kunne reise til virksomheter i hele Innlandet. NAV Innlandet kan dekke reiseutgifter innad i Innlandet innenfor gjeldende maksimalbeløp for tilskudd til ekspertbistand.



OXFORD RESEARCH

Denmark

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

Norway

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

Sweden

Oxford Research AB
Norrandsgatan 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