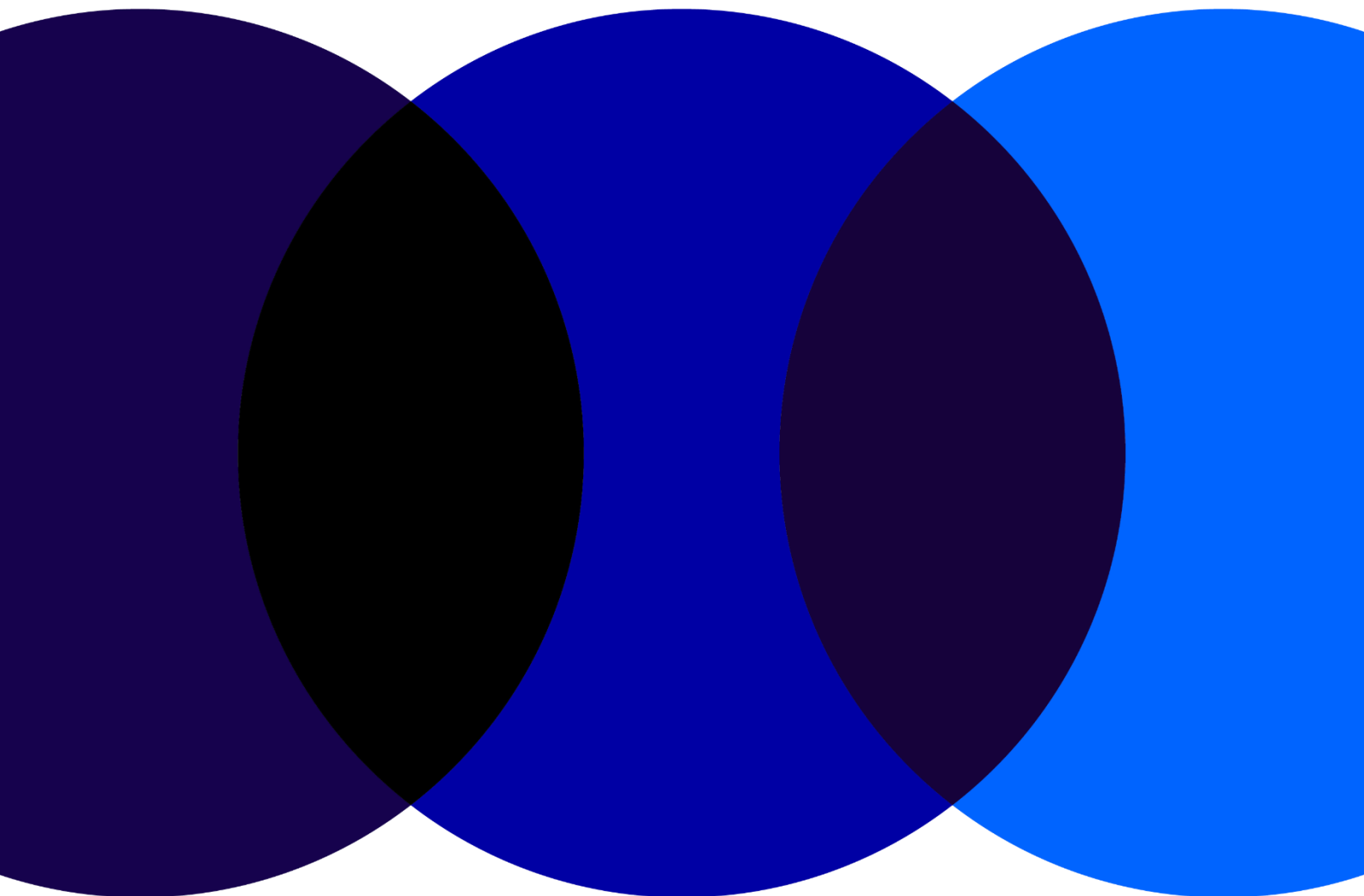




Følgeforskning og sluttevaluering av samhandlingsmodell for IA-tjenester til arbeidsgivere

Sluttrapport

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



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.

Oppdragsgiver

Arbeids- og velferdsdirektoratet

Prosjektperiode

Mai 2023 – januar 2025

Prosjektteam

Prosjektledelse:

Sjefsanalytiker (ph.d.) Frode Bjørge
(Prosjektleder)

Senioranalytiker Morten Grønås-Werring
(Ass. prosjektleder)

Prosjektteam:

Senioranalytiker Silje Hjelmeland

Senioranalytiker André Olsen

Analytiker Marte Birkedal Austenå

Tilknyttet ekspert:

Professor Janne Irén Paulsen Breimo

Kvalitetssikrer:

Administrerende direktør Rune Stiberg-Jamt



Miljøfyrtårn®

Forord

Oxford Research har på oppdrag for Arbeids- og velferdsdirektoratet følgeforsket og sluttevaluert piloteringen av en samhandlingsmodell om IA-tjenester til arbeidsgivere.

Oppdraget er gjennomført av sjefsanalytiker (ph.d.) Frode Bjørgo, senioranalytiker Morten Grønås-Werring, senioranalytiker Silje Hjelmeland, senioranalytiker André Olsen og analytiker Marte Birkedal Austenå. Professor Janne Irén Paulsen Breimo har vært tilknyttet prosjektet som ekspert og har bidratt med innspill og analytiske perspektiver.

Vi vil takke alle som har tatt seg tid til å dele kunnskap og erfaringer gjennom intervjuer, statusmålinger, workshoper og samlinger. Takk også til Arbeids- og velferdsdirektoratet for tett og god dialog underveis, og til referansegruppa som har bidratt med kunnskap og diskusjoner i løpet av prosjektperioden. Siste del av prosjektet har pågått samtidig med forhandlinger om ny IA-avtale. Det har ikke påvirket følgeforskningen eller sluttevalueringen.

Kristiansand, 23. januar 2025

Frode Bjørgo
Sjefsanalytiker og prosjektleder
Oxford Research AS

Sammendrag

Denne rapporten presenterer funn og vurderinger fra følgeforskningen og sluttevalueringen av en samhandlingsmodell for IA-tjenester til arbeidsgivere. Piloten, initiert av Arbeids- og velferdsdirektoratet, har testet ut en teambasert og strukturert modell der ulike Nav-enheter jobber tverrfaglig for å levere helhetlige og koordinerte tjenester til arbeidsgivere.

Samhandlingsmodellen er organisert med team på to nivåer: Fylkesteam og regionale arbeidsgiverteam. Fylkesteamet har en overordnet, koordinerende funksjon og skal opprette og støtte de regionale arbeidsgiverteamene. De regionale arbeidsgiverteamene har det operative ansvaret for å bistå virksomhetene. Modellen er testet i fire fylker og inkluderer Nav-kontor, Nav Arbeidslivssenter samt Nav Hjelpemidler og tilrettelegging.

Evalueringen bygger på en grundig metodisk tilnærming som inkluderer nullpunktsanalyser, kvalitative intervjuer, møteobservasjoner, endringsteoriverksteder og ettermålinger. Oxford Research har gjennomført følgeforskning og sluttevaluering for å vurdere både prosess og utfall.

Oxford Research har blitt bedt om å vurdere hvorvidt samhandlingsmodellen:

- Får til et systematisk tverrfaglig samarbeid om IA-oppdraget i Nav
- Bidrar til økt kjennskap og bruk av hjelpemiddelsentralen sine tjenester
- Fører til et felles eierskap til IA-oppdraget i Nav
- Kan virke sammen med eller innenfor eksisterende strukturer og arbeidsmåter, særlig tverrfaglig ressursteam for markedsarbeid
- Gir mer helhetlig og koordinerte tjenester til arbeidsgiver – og hvis mulig, om tjenestene direkte eller indirekte påvirker arbeidsmiljøet og sykefraværet

Funnene fra evalueringen viser at samhandlingsmodellen bidrar til et systematisk tverrfaglig samarbeid om IA-oppdraget i Nav. Ledelsesforankring, med team på to nivåer, er viktig for å få dette til. Det er også mye som tyder på at måloppnåelsen i de ulike arbeidsgiverteamene har sammenheng med graden av systematikk og struktur. Datamaterialet viser at team som har fulgt stegene i IA-veilederen jobber mer systematisk og oftere lykkes med tverrfaglig samarbeid. Videre er det nå flere tegn til at arbeidsgiverteamene i økende grad også jobber koordinerende og rådgivende internt, i tillegg til det operative arbeidet med utadrettede tjenester til arbeidsgivere.

Datamaterialet viser tydelig at samhandlingsmodellen fører til at andre Nav-ansatte får økt kjennskap til tjenestene fra Nav Hjelpemidler og tilrettelegging. Flere arbeidsgiverteam rapporterer også om at de oftere indentifiserer behov der Nav Hjelpemidler og tilrettelegging kan bistå, og at disse tjenestene derfor brukes mer. Dette

funnet viste seg tidlig i følgeforskningen og har vedvart over tid. Videre er det flere eksempler på at også kollegaer av arbeidsgiverteamets deltakere har fått mer kunnskap om Nav Hjelpemidler og tilrettelegging. Intervjudeltakere viser til at selv om Nav Hjelpemidler og tilrettelegging ikke nødvendigvis bistår i konkrete leveranser, bidrar tilretteleggingsperspektivet til bedre kartlegging av arbeidsgiveres behov.

Samhandlingsmodellens mål om felles eierskap til IA-oppgøret er vanskeligere å vurdere. Flere deltakere i piloten framhever at de gjennom utprøvingen har blitt kjent med IA-veilederen. Utprøvingen av samhandlingsmodellen har gitt økt kompetanse om den stegvise arbeidsprosessen, men også synliggjort at enkelte fagområder og deres tjenester er mangelfullt beskrevet. For at IA-veilederen skal bli et enda bedre verktøy for tverrfaglig samarbeid, bør IA-veilederen videreutvikles slik at den omfatter alle de relevante fagområdene i Nav. Det vil også øke de ulike fagområdenes eierskap til IA-oppgøret. I oppstarten av arbeidsgiverteamene var det i hovedsak ansatte fra Nav Arbeidslivssenter som tok på seg koordinatorrollen. Sammen med bakgrunnen til de fleste prosjektlederne i fylkene, synliggjorde dette Nav Arbeidslivssentrene eierskap til IA-arbeidet. Et mer felles eierskap til IA-oppgøret vil innebære en kulturendring som naturlig nok vil ta tid, men enkelte peker på at andre fagområder allerede nå kunne påtatt seg koordinatoransvaret i arbeidsgiverteamene. Det er verd å merke seg. Følgeforskningen har ikke undersøkt om samhandlingsmodellen fører til felles eierskap til IA-oppgøret hos Nav-ansatte som ikke har deltatt i piloteringen.

Når det gjelder samhandlingsmodellens grenseganger mot Rammeverk for tjenester til arbeidsgivere, har det vært usikkerhet blant pilotdeltakerne. Pilotene har her valgt ulike løsninger, noe som har bidratt til et bredt erfaringsgrunnlag. Grensegangene mellom samhandlingsmodellen og Rammeverk for tjenester til arbeidsgivere bør avklares før modellen spres til andre fylker. Etter vår vurdering vil det være naturlig å innpasse samhandlingsmodellen inn i Rammeverk for tjenester til arbeidsgivere. Foruten kunnskap om IA-oppgøret, vil samhandlingsmodellen blant annet gi nyttige innspill om lederforankring, teametablering, varighet på teamsamarbeid og øvrig samarbeid internt i Nav.

Etter vår vurdering tyder mye på at samhandlingsmodellen fører til at arbeidsgivere mottar mer helhetlige og koordinerte tjenester. Vår oppfatning av måloppnåelsen er imidlertid primært basert på Nav-ansattes opplevelse og kvalitative intervjuer med et utvalg arbeidsgivere. Når det gjelder tjenestenes direkte eller indirekte påvirkning av arbeidsmiljø og sykefravær, har vi ikke grunnlag for å konkludere. Det skyldes først og fremst studiens formål og design. Samtidig er det verd å merke seg at flere intervjudeltakere forteller om nedgang i antall dialogmøter og tendenser til nedgang i sykefravær.

Rapporten omtaler også ytterligere to resultater av piloteringen. For det første har ikke piloteringen hatt målformuleringer rundt Nav-ansattes egen jobbtilfredshet, men intervjudeltakere vektlegger at arbeidet i arbeidsgiverteam har gjort jobben mer meningsfull. Det forklares blant annet med større fagmiljø og muligheten til å gi mer helhetlige tjenester til arbeidsgivere. For det andre bør samhandlingsmodellen ses i sammenheng med framtidens behovsbaserte sykefraværsoppfølging. En mer behovsdifferensiert og skreddersydd tilnærming vil trolig frigjøre tid hos veilederne og gi større muligheter for tidlig tverrfaglig og forebyggende innsats. Det kan føre til mindre forskjeller i autonomi mellom fagområdene og styrke samhandlingsmodellen som arbeidsmåte.

Behovet for mer kunnskap om arbeidsgivers nytte og modellens effekt på sykefravær og frafall danner også utgangspunktet for våre anbefalinger om veien videre. Vår sluttevaluering av samhandlingsmodellen viser at modellen er en arbeidsmetode som befinner seg på steg tre i FOU-planens modell for utviklingsprosesser, dvs. «lovende og overførbar til andre kontor» (Nav, 2021, s. 26). Vi mener derfor det er god grunn til å spre modellen til andre Nav-fylker, slik at flere får erfaringer med hvordan modellen kan føre til økt samhandling på tvers av Navs ulike fagområder. Dersom samhandlingsmodellen får stor utbredelse, anbefaler vi at det skaffes et mer solid kunnskapsgrunnlag om arbeidsgivers nytte og effekter på sykefravær og frafall. Det kan for eksempel gjøres ved å gjennomføre en effektevaluering. Samtidig kan andre former for kunnskapsinnhenting være vel så hensiktsmessige.

Utprøvingen av samhandlingsmodellen har vist bredden i Navs tjenester, betydningen av systematikk og lederforankring. Samhandlingsmodellens fremste fortrinn ligger likevel i at samhandling ikke framstilles som et abstrakt mål, men at fagpersoner gjør sine vanlige arbeidsoppgaver – sammen.

Innholdsfortegnelse

1. Innledning	7
1.1 Bakgrunn for samhandlingsmodellen	7
1.2 Hovedfunn i underveisrapporten	12
2. Metode	14
2.1 Nullpunktsanalyse og ettermåling	14
2.2 Intervjuer med prosjektlederne	15
2.3 Møteobservasjoner og erfaringssamlinger	15
2.4 Workshop og endringsteoriverksteder	15
2.5 Analyse	16
2.6 Samlet vurdering av datagrunnlaget	17
3. Teoretisk og analytisk rammeverk	18
3.1 Evalueringskriterier	18
3.2 Endringsteori	18
4. Erfaringer fra pilotfylkene	21
4.1 Problemforståelse	21
4.2 Målgruppe	22
4.3 Pilotenes organisering og ressursinnsats	22
4.4 Interne aktiviteter	27
4.5 Tjenester og leveranser	33
4.6 Implementeringsutfall og antatte brukereffekter	39
5. Samlede vurderinger og anbefalinger for veien videre	51
5.1 Vurdering av gevinsthypotesene	51
5.2 Kunnskapsbehov	53
5.3 Suksesskriterier som krever oppmerksomhet	54
5.4 Utsiktede resultater av samhandlingsmodellen	57
5.5 Anbefalinger om veien videre	58
Litteraturliste	60
Vedlegg: Oversikt over resultater fra før- og ettermåling	63

1. Innledning

Denne sluttrapporten presenterer resultater og læringspunkter fra arbeidet med pilotprosjektet «samhandlingsmodell for IA-oppgjøret». Samhandlingsmodellen retter seg hovedsakelig mot IA-tjenestene til arbeidsgiver. Disse tjenestene har som formål å redusere og forebygge sykefravær. Videre tar modellen utgangspunkt i teamsamarbeid på flere nivå: fylkesteam og regionale arbeidsgiverteam. Arbeidsgiverne kan få mye hjelp i sykefraværs- og arbeidsmiljøarbeidet fra ulike enheter i Nav, herunder bistand til tilrettelegging for ansatte med helseutfordringer og funksjonsnedsettelse. En viktig forutsetning for at enhetene skal kunne tilby helhetlige og koordinerte tjenester er at Nav internt kjenner til tjenester fra øvrige Nav-enheter. Samhandlingsmodellen skal understøtte etablering av systematisk samarbeid om IA-oppgjøret i «samspillsoner» på tvers av, og i mellomrommene, mellom fagområder. Gjennom en interessemelding sendt til alle Nav-fylker og Nav Hjelpemidler og tilrettelegging ble fylkene Innlandet, Vestland, Trøndelag og Nordland valgt ut til å pilotere modellen, sammen med Nav Hjelpemidler og tilrettelegging.¹

Oppdragets problemstillinger dreier seg om hvorvidt samhandlingsmodellen:

- Får til et systematisk tverrfaglig samarbeid om IA-oppgjøret i Nav
- Bidrar til økt kjennskap om, og bruk av, hjelpemiddelsentralen sine tjenester
- Fører til et felles eierskap² om IA-oppgjøret i Nav
- Kan virke sammen med eller innenfor eksisterende strukturer og arbeidsmåter, særlig tverrfaglig ressursteam for markedsarbeid
- Gir mer helhetlig og koordinerte tjenester til arbeidsgiver – og hvis mulig, hvorvidt tjenestene påvirker arbeidsmiljøet og sykefraværet direkte eller indirekte

Rapporten er bygd opp på følgende måte: Kapittel 1 beskriver kort bakgrunnen for utprøvingen, samhandlingsmodellens utforming og tilgrensende satsninger, samt hovedfunn fra underveisrapporten. Kapittel 2 og 3 gjennomgår kort metode og teoretisk rammeverk, før kapittel 4 bruker endringsteori til å presentere erfaringene fra deltakerne i piloten. Kapittel 5 gjør rede for anbefalinger til veien videre.

1.1 Bakgrunn for samhandlingsmodellen

Prosjektbeskrivelsen som danner utgangspunkt for piloteringen av samhandlingsmodellen (Hovland, 2023) viser til at IA-avtalen for perioden 2019-2024 har omfattet hele det norske arbeidslivet, og at IA-oppgjøret inkluderer alle deler av Nav. Dokumentet peker på føringer gitt i oppdragsbrev fra det tidligere Arbeids- og sosialdepartementet, som også vises til i supplerende tildelingsbrev (Arbeids- og sosialdepartementet, 2019). Disse brevene vektlegger behovet for å styrke det tverrfaglig samarbeidet innen etaten, for å kunne tilby helhetlige og koordinerte tjenester til arbeidsgivere. Denne vektleggingen har ført til endringer i organiseringen av IA-arbeidet i Nav, inkludert utviklingen av ny Servicerutine og Veileder for inkluderende arbeidsliv.

¹ For ytterligere informasjon se: Oxford Research. (2024). Følgforskning og sluttevaluering av samhandlingsmodell for IA-tjenester til arbeidsgivere. Underveisrapport. [Følgforskning og sluttevaluering av samhandlingsmodell for IA-tjenester til arbeidsgivere - nav.no](https://www.oxfordresearch.no/forskning-og-sluttevaluering-av-samhandlingsmodell-for-ia-tjenester-til-arbeidsgivere-nav-no)

² Dette prosessmålet ble endret fra «økt kunnskap» til «felles eierskap» før utprøvingen kom i gang.

Prosjektbeskrivelsen knytter også pilotprosjektets aktualitet til Navs virksomhetsstrategi (Nav, 2023). Strategien har tre hovedambisjoner som beskriver den ønskede situasjonen for brukerne, arbeidsgiverne og samfunnet i 2030, samt en fjerde ambisjon om Navs interne samhandling. Ambisjon én «Nav mobiliserer arbeidskraft i et arbeidsliv i omstilling» fremhever arbeidsgiverne som Navs viktigste medspillere for å få og beholde folk i jobb. Ambisjon fire «Sammen løser vi samfunnsoppdraget» viser til at Nav må samarbeide bedre internt for å lykkes med de tre hovedambisjonene. Parolen *Sammen løser vi samfunnsoppdraget* peker både på behovet for tettere samarbeid på tvers av ulike tjenester innad i Nav, og behovet for samarbeid med aktører med tilgrensende oppgaver og ansvarsområder.

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

Navs virksomhetsstrategi 2030, s. 12

Prosjektbeskrivelsen viser også til at Navs ledelse har ønsket å etablere et tettere samarbeid med, og økt bruk av, tjenestene til Nav Hjelpemidler og tilrettelegging (Hovland, 2023).

Ny servicerutine og veileder har, ifølge prosjektbeskrivelsen, ikke vært tilstrekkelige for å oppnå ønsket endring i det tverrfaglige samarbeidet. Oxford Researchs (2022) evaluering av Navs implementering av IA-avtalen blir også vist til i prosjektbeskrivelsen. En sentral konklusjon i denne rapporten var at IA-arbeidet ikke ble prioritert på linje med etatens rettighetsbaserte tjenester. Videre viste studien at IA-oppdraget ikke ble oppfattet som et felles ansvar på tvers av hele Nav. Samtidig konkluderte rapporten med at den nye Servicerutinen og Veilederen for inkluderende arbeidsliv hadde bidratt til økt kunnskap og forståelse for de ulike aktørenes roller. Oxford Research påpekte også et underutnyttet potensial for tjenestene til Nav Hjelpemidler og tilrettelegging.

Til tross for ambisjonene og føringene om mer samarbeid rundt IA-oppdraget har det vært større usikkerhet om hvordan man faktisk skal samarbeide. En arbeidsgruppe ble derfor opprettet. Den hadde mandat til å undersøke og utarbeide forslag til organisering av arbeidet for å oppnå økt tverrfaglig samarbeid om Navs IA-oppdrag og mer bruk av tjenestene til Nav Hjelpemidler og tilrettelegging. Innsiktsarbeidet, blant annet en intern spørreundersøkelse i etaten, viste ønsker og vilje til samarbeid, men samtidig at ulike prioriteringer, mål og kulturer skaper avstand (Hovland, 2022). Disse forskjellene gjør det vanskelig å etablere en felles forståelse av IA-oppdraget som et oppdrag for hele Nav. Det har derfor vært behov for en mer systematisk tilnærming. Samhandlingsmodellen ble foreslått som et svar på disse utfordringene.

Pilotering av samhandlingsmodellen må også ses i sammenheng med den tilgrensende satsingen «Rammeverk for tjenester til arbeidsgivere»³ og de tverrfaglige ressursteamene som er opprettet i fylkene. Rammeverk for tjenester til arbeidsgiver omhandler *alle* tjenester til arbeidsgivere, og er ledet av Markedskontoret i Arbeids- og velferdsdirektoratet. Samhandlingsmodellen har i utgangspunktet

³ For nærmere omtale av Rammeverk for tjenester til arbeidsgivere, viser vi til underveisrapporten kap. 1.2. Oxford Research. (2024). Følgforskning og sluttevaluering av samhandlingsmodell for IA-tjenester til arbeidsgivere. *Underveisrapport*. Hentet fra: [Følgforskning og sluttevaluering av samhandlingsmodell for IA-tjenester til arbeidsgivere - nav.no](https://folforskning.no/folforskning-og-sluttevaluering-av-samhandlingsmodell-for-ia-tjenester-til-arbeidsgivere-nav.no)

rettet seg hovedsakelig mot IA-tjenester til arbeidsgivere, og IA-tjenester hadde lenge begrenset omtale i rammeverket. En målsetting med prosjektet har vært å undersøke hvordan samhandlingsmodellen og rammeverk for tjenester til arbeidsgiver kan understøtte og utfylle hverandre. Et viktig spørsmål har vært hvordan arbeidsgiverteam og tverrfaglige ressursteam kan virke sammen på best mulig måte – både innad i Nav og ut mot arbeidsgiver.

1.1.1 Syv prinsipper for samarbeid

Samhandlingsmodellen er etablert med utgangspunkt i syv prinsipper. Arbeidsgruppen kom fram til disse prinsippene gjennom innsiktsarbeidet og ved å se hen til suksesskriterier ved andre etablerte samarbeidsmodeller i Nav (Jf. Kravspesifikasjonen til forskningsoppdraget). Prinsippene er omtalt som premisser for at Nav skal lykkes med varig og systematisk tverrfaglig samarbeid innenfor IA-oppdraget. I det videre vil vi diskutere det teoretiske grunnlaget for disse prinsippene. Drøftingen utgjør altså en «teoretisk test» av premissene for samarbeidsmodellens utforming.

Prinsippene omfatter både instrumentelle og kulturelle perspektiver på samhandling (Christensen et al., 2009). De har også ulik forankring i den teoretiske litteraturen. Av den grunn er prinsippet om virksomhetsfokus ikke drøftet her, da dette primært er et valg av målgruppe basert på Navs prioritering av arbeidsgiver som samarbeidspart.

Det er forankret, og en klar forventning til tverrfaglig samarbeid om IA- oppdraget, på alle nivå i Nav

Setningen består av to bestanddeler. Den ene handler om at tverrfaglig samarbeid må forankres som et prinsipp på alle nivå i Nav. Den andre bestanddelen handler om at det er en klar forventning til tverrfaglig samarbeid om IA-oppdraget. En annen fortolking kan muligens være at det er ‘forankret en forventning om tverrfaglig samarbeid’. Uavhengig av hvordan dette skal forstås vil det være viktig å definere hva *tverrfaglig* betyr i denne sammenhengen. Hva er fagene som representeres i Nav og når blir samarbeidet tverrfaglig, altså på hvilket tidspunkt/ i hvilke situasjoner kan man si at nå er samarbeidet *tverrfaglig*? Et annet spørsmål er hva som er et fag i Nav? De fleste profesjoner har et ‘fag’, men ifølge Willumsen (2016, s. 38) er det ikke alltid entydig hva det er og det kan bestå av flere disipliner. Et fag som sosialt arbeid består for eksempel av både sosialpolitikk, rettsvitenskap, sosiologi og psykologi, med mer.

Det kan være nyttig å skille mellom *tverrfaglig* samarbeid og *flerfaglig* samarbeid. Flerfaglig samarbeid innebærer at de profesjonelle jobber sammen, men likevel adskilt fra hverandre, for eksempel en lege og en sykepleier på et sykehus. Når kompleksiteten rundt bruker er stor, vil imidlertid ikke en slik flerfaglighet være tilstrekkelig, og i slike tilfeller vil tverrfaglighet være mer hensiktsmessig. Tverrfaglig samarbeid kjennetegnes av «en strukturert arbeidsform som forutsetter dialog og felles beslutningspunkter mellom personell fra ulike faggrupper» (Ekspertutvalget, 2023, s. 192). Fordi tverrfaglig samarbeid er preget av kollektive beslutningspunkter og dermed samtidig deltakelse fra ulike bidragsytere, er tverrfaglig samarbeid potensielt også mer ressurskrevende.

Poenget med tverrfaglig samarbeid er at det skal komme noe mer ut av dette samarbeidet enn dersom profesjoner bare jobber ved siden av hverandre. Det skal med andre ord skapes en form for «merviten». Willumsen (2016, s. 39) definerer «merviten» som «en syntese av samarbeidspartnernes ulike bidrag, og som de ikke kan oppnå hver for seg». Nettopp det å sikre at det tverrfaglige blir noe mer enn bare flerfaglig, er et viktig moment å være oppmerksom på. Det er samtidig sentralt at

samarbeidet forankres på alle nivå og i hele virksomheten for at det skal bli vellykket (Cameron et al., 2016).

Det er et klart formål med samarbeidet

Å ha et klart formål med et samarbeid kan strukturere samarbeidet og gjøre det mulig å evaluere hvorvidt et samarbeid er vellykket eller ikke. Dersom formålet ikke realiseres kan dette skyldes at samarbeidet ikke har fungert. I tillegg er det vanskelig å vite hvordan man skal gå fram dersom det ikke finnes et klart formål med samarbeidet (Huxham & Vangen, 2005). Likevel kan det være vanskelig å komme fram til et felles formål med samarbeidet, nettopp fordi ulike organisasjoner og ulike profesjoner kan ha forskjellige mål for sitt eget arbeid. Noen ganger kan ulike aktører også ha motstridende mål med samarbeidet. Dette kan komme i konflikt med en forståelse av at ulikheter innad i organisasjonene nettopp er det som gjør samarbeid på tvers av organisasjoner til noe mer enn det en enkelt aktør eller en enkelt organisasjon kan bidra med. Huxham og Vangen (2005) skiller derfor mellom det de kaller *samarbeidsmål*, *organisatoriske mål* og *individuelle mål*. Samarbeidsmål kan være mål for samarbeidet som alle aktører kan si seg enig i. Organisatoriske mål er mål som er særskilte for en gitt organisasjon eller en organisatorisk enhet inn i et samarbeid. Det er sannsynlig at to organisasjoner som har ulike mål for sine virksomheter også har ulike mål for hva de ønsker å få ut av et samarbeid. Individuelle mål handler om de mål som enkeltaktører innad i organisasjoner kan ha for å samarbeide med andre aktører, for eksempel personlige preferanser for hvordan man tenker at jobben bør gjøres. Prosess- og effektmålene i samhandlingsmodellen består av mål på ulike nivåer.

Huxham og Vangen (2005) skiller også mellom mål som er *uttalte* (*explicit aims*) i samarbeidet, mål som *ikke er uttalte* (*unstated aims*) og mål som er *skjulte* (*hidden aims*) for andre samarbeidspartnere. Antakelsen her er at de ulike individuelle aktørene er representanter for de enhetene de er ansatte ved. Disse enhetene har egne formål med den virksomheten de driver, som kan være forankret både i lovverk, profesjonstilhørighet eller i andre kulturelle trekk ved enheten. Kompleksiteten i de ulike formålene kan dermed gjøre det problematisk for aktørene å bli enig om et formål for samarbeidet. Å forstå hvor disse ulike målene kommer fra blir derfor avgjørende for å kunne navigere blant disse, samt å få samarbeidet til å fungere tilfredsstillende for alle involverte parter.

Samarbeidsmodellen har en enkel organisering og struktur

Organisasjonsteorien formidler at selv om kultur ofte er den viktigste faktoren i en organisasjon, særlig når det kommer til muligheter for endring, kan også struktur og organisering være viktige momenter. For eksempel kan struktur ha betydning for muligheter for god kommunikasjon (Huxham & Vangen, 2005). Huxham og Vangen (2005) er også tydelige på at det er viktig at man vet hvem aktørene i samarbeidet er. Kryssende samarbeidsstrukturer kan gjøre det mer komplisert, og ofte kan ansatte i en avdeling være medlemmer i ulike samarbeidskonstellasjoner. I enkelte av arbeidsgiverteamene har de ansatte vært med i flere konstellasjoner. Organisatoriske forskjeller, som for eksempel ulike finansieringsmodeller, ulike holdninger til risikohåndtering og ulik lovgivning kan også virke hemmende på samarbeid (Cameron et al., 2016).

Tydelig rolle og ansvarsfordeling når vi skal samarbeide

Ifølge Cameron et al. (2016) er det avgjørende at alle aktører forstår sine roller og ansvarsområder dersom et samarbeid skal bli vellykket. For eksempel kan manglende forståelse for ulike profesjonsroller føre til proteksjonisme og at man blir bekymret for at profesjongrenser blir utvisket (Dickinson, 2006). På samme tid kan en viss grad av rolleflexibilitet være nyttig, særlig når man skal jobbe i team på tvers (Regen et al., 2008).

Vi har digitale verktøy og digital kompetanse som støtter opp om tverrfaglig samarbeid

Cameron et al. (2016) påpeker at manglende adgang til kompatible digitale løsninger virker hemmende på samarbeid. Digitale infrastrukturer kan virke fremmende på samarbeid fordi de ikke begrenses til adskilte organisasjonsenheter. Forutsatt at teknologien er moden nok, kan digitale plattformer også motvirke såkalt ‘turbulens’ i organisasjoner og gjøre samarbeid enklere (Flak, Vannebo og Valberg, kommer).

Støttende kultur for samarbeid

En organisasjonskultur kan defineres som «de sett av felles normer, verdier og virkelighetsoppfatninger som utvikles i en organisasjon når medlemmene samhandler med hverandre og omgivelsene, og som kommer til uttrykk i medlemmenes handlinger og holdninger på jobben». I en organisasjonskultur som bærer preg av å bli mer samarbeidsorientert, vil medlemmene i større grad oppfatte samarbeid som viktig og riktig, og det vil blant annet komme til syne i hvordan medlemmene handler og argumenterer (Bang, 2013).

Ifølge Cameron et al. (2016) er det de kaller for ‘sterkt lederskap’ positivt for samarbeidsbestrebelser, fordi det bedrer forståelsen av et felles prosjekt. Samlokalisering kan også virke positivt i så måte. Kollegial tillit og respekt for andre samarbeidspartnere vil også være av stor betydning (Dickinson, 2006).

1.1.2 Hypoteser om gevinster av samarbeid

Oppdragsgiver hadde flere hypoteser om gevinster av samarbeid. Hypotesene er framstilt som argumenter. Her presenteres disse, før de avslutningsvis i rapporten drøftes og vurderes.

Hypoteser om gevinster

- 1) **Effektivitetsargumentet:** Vi blir mer effektive i vår problemløsning ved å samarbeide om oppgavene, kunnskapene og ressursene m.m.
- 2) **Økonomiargumentet:** Vi sparer ressurser, gjennom samarbeid, og eventuelt dele dem
- 3) **Innovasjonsargumentet:** Vi finner enda bedre løsninger sammen når vi samarbeider om brukerne
- 4) **Brukerargumentet (arbeidsgiver):** Vi gir brukerne en enda bedre opplevelse og tjenester når vi samarbeider
- 5) **Kompleksitetsargumentet:** Vi kan samlet sett forstå problemene enda bedre når vi samarbeider. Vi får ikke bare økt forståelse for problemene og kompleksiteten, men også økt kunnskap om fagområder og brukergruppen.
- 6) **Kunnskapsargumentet:** Vi oppnår utvidet forståelse for hverandres oppgaver og fag, for arbeidsgiverne og enkeltindividet.

Kilde: Kravspesifikasjon

Vi har tolket det dithen at **effektivitetsargumentet** handler om at Nav i større grad oppnår målene med oppgaveløsningen – det som på engelsk kalles *effectiveness*. I den grad Navs tjenester innenfor IA-oppgaget gir bedre resultater, kan vi snakke om at det er hold i effektivitetsargumentet. Resultatene kan komme i form av økt kvalitet og systematikk i ledelse og partssamarbeid knyttet til å inkludere, følge opp og beholde arbeidstakere. I tillegg kan det komme til syne i mer helsefremmende

arbeidsmiljøer og reduksjon i sykefravær og utstøting. Vi vurderer effektivitetsargumentet gjennom DAC-kriteriet «formålseffektivitet» (se kapittel 3.1)

Vi forstår **økonomiargumentet** som knyttet til DAC-kriteriet «kostnadseffektivitet» (se kapittel 3.1), som på engelsk kalles *efficiency*. Kostnadseffektivitet handler om at man utnytter ressurser på en bedre måte, slik at man får mer igjen for innsatsen. Bedre ressursutnyttelse kan enten komme til syne gjennom at man oppnår den samme graden av måloppnåelse som før med en lavere ressursinnsats eller at man oppnår en høyere grad av måloppnåelse med den samme ressursinnsatsen man hadde tidligere. Altså kan økt ressursinnsats være kostnadseffektiv i den grad den rettferdiggjøres av resultatene.

Vi ser **innovasjonsargumentet** i sammenheng med at det kan oppstå nye ideer når representanter for ulike fagområder i Nav skal løse oppgavene sammen. Deltakerne i arbeidsgiverteamet har forskjellig erfaring og fagbakgrunn. At ulike kunnskaper brynes mot hverandre gir ofte grobunn for utvikling av nye tjenester eller nye måter å levere eksisterende tjenester på (Kristiansen & Terjesen, 2015).

Vi forstår **brukerargumentet** som knyttet til hvor fornøyde brukerne – særlig arbeidsgiverne – blir med å motta Navs tjenester innenfor IA-oppdraget. Brukeropplevelsen omfatter ofte mer enn kun kvaliteten på såkalte «kjerneleveranser» (*core offerings*). Brukerne er ofte vel så opptatt av det omkringliggende servicenivået. For eksempel viste en studie av pasientopplevelser på amerikanske sykehus at det medisinske utfallet kom langt ned på listen over faktorer som påvirket tilfredsheten med sykehusoppholdet (Frampton et al. 2003). Faktorer knyttet til blant annet informasjon, kommunikasjonskanaler og hvor imøtekommende og profesjonelle de Nav-ansatte oppleves å være også kan ha sterk påvirkning på brukeropplevelsen (Stickdorn et al. 2018).

Kompleksitets- og kunnskapsargumentet er etter vårt syn mer eller mindre sammenfallende: Det handler om evnen Nav får til å skape «merviten» (Jf. Willumsen, 2016) i møtet mellom fagområdene og omsette den i bedre løsninger, særlig når det gjelder de komplekse og krevende sakene eller problemkompleksene. Det er også en tett forbindelse mellom disse hypotesene og innovasjonsargumentet.

1.2 Hovedfunn i underveisrapporten

Underveisrapporten «Følgeforskning og sluttevaluering av samhandlingsmodell for IA-tjenester til arbeidsgivere» (Oxford Research, 2024), ble utarbeidet våren 2024 og oppsummerte foreløpige resultater og læringspunkter fra arbeidet med pilotprosjektet samhandlingsmodell for IA-oppdraget. Rapporten ga også innspill til den videre utprøvingen.

Pilotprosjektet startet våren 2023. Den første tiden arbeidet de regionale teamene med å etablere struktur og gjennomføre aktiviteter rettet mot arbeidsgivere. I denne fasen gjennomførte teamene også Start Smart, et verktøy utviklet av Norges Handelshøyskole for oppstart og utvikling av team. Underveisrapporten viste at samarbeidet forut for prosjektet hadde vært lite systematisk, men at pilotene allerede hadde ført til økt kjennskap til hverandres tjenester. Særlig gjaldt dette kunnskapen om Nav Hjelpemidler og tilrettelegging. Intervjudeltakerne påpekte at ressursbegrensninger, som tidspress og manglende tilgang til felles systemer, kunne hindre effektivt samarbeid. Videre pekte rapporten på at samhandlingsmodellen hadde potensial til å bedre Navs omdømme blant arbeidsgivere, gjennom mer helhetlig og koordinert oppfølging.

Ett av hovedfunnene fra følgeforskningen viser at forberedelse og planlegging er viktig, men at dette må balanseres mot faktisk utprøving av samhandlingsmodellen i møte med arbeidsgivere. I møte med reelle behov hos arbeidsgiver fikk teamene forståelse for hvor samhandling ga gevinster og hvor det skapte ekstraarbeid. Gjennom operativ erfaring fikk arbeidsgiverteamene økt forståelse for modellen, noe som førte til større entusiasme og engasjement blant deltakerne. Samarbeidet ble videre ansett som relevant, nødvendig og verdifullt, noe tilbakemeldingene fra deltakerne tydelig viste.

Medlemmene i arbeidsgiverteamene trengte tid for å bli kjent med hverandres roller og kompetanse, spesielt når det gjaldt Nav Hjelpemidler og tilrettelegging. Funnene fra rapporten viste at den økte kjennskapen hadde ført til at Nav-ansatte kunne representere hele Navs tjenestetilbud overfor arbeidsgivere i større grad enn før.

Underveisrapporten viste også til forskjeller mellom teamene. Mens noen team hadde forsterket allerede etablerte arbeidsmåter hadde andre startet på bar bakke og brukt tid på å bygge opp kunnskap og strukturer. Selv i team som hadde hatt en lang vei å gå var det likevel optimisme. Spesielt i større og mer komplekse områder som Bergen støtte piloten på utfordringer knyttet til byråkrati og effektivitet, med bakgrunn i at flere aktører måtte samordnes. Denne kompleksiteten i større områder førte på denne måten til behov for systematisk samhandling.

Rapporten peker på utfordringer ved organiseringen av modellen, særlig knyttet til fylkesteamenes rolle. Datagrunnlaget viste til dels store forskjeller mellom hvordan fylkesteamene fulgte opp de regionale arbeidsgiverteamene, og i enkelte av arbeidsgiverteamene var det frustrasjon rundt det de oppfattet som manglende interesse og ambisjoner rundt utprøvingen. Grensegangen mellom samhandlingsmodellen og Rammeverk for tjenester til arbeidsgiver ble også problematisert, ettersom flere var usikre på hvordan disse to satsingene forholdt seg til hverandre.

Selv om samhandlingsmodellen har et klart mål om mer tverrfaglig samarbeid, viste underveisrapporten til flere teoretiske bidrag som problematiserer en rådende diskurs der samarbeid ukritisk framstilles som løsningen på utfordringer i offentlig sektor (Breimo et al., 2022). Som del av følgeforskningen har vi også pekt på det som Huxham og Vangen (2005) kaller «samarbeidstreghet» (*collaborative inertia*). Samhandling er med andre ord ikke enkelt: Samhandlingsprosjekter kan føre til slitasje på grunn av store transaksjonskostnader. Møter, planer og snakk om mer samarbeid, tapper ansatte for energi om det ikke leder til bedre tjenester eller mer effektiv arbeidsutførelse.

Utprøvingen av samhandlingsmodellen tar hensyn til disse fallgruvene på to måter: For det første er systematikk og struktur vektlagt. For det andre legger samhandlingsmodellen opp til at teamdeltakerne skal få drahjelp av hverandre når det gjelder å løse sine kjerneoppgaver.

Systematisk samhandling innebærer planmessig, metodisk og målrettet samvirke. Med IA-veilederen som rettesnor er også evaluering en iboende del av den strukturerte prosessen. Slik systematikk må ta hensyn til organisasjonens størrelse og grad av formalisering og sentralisering. Dette er en velkjent balansegang i moderne byråkratier, der spesialisering og formalisert arbeidsdeling lett støter mot behovet for samhandling (Strand, 2007). Som underveisrapporten viste, tematiserer arbeidsgiverteamet i Bergen denne balansegangen, og følgeforskningen rettet oppmerksomhet mot hvordan ulik organisasjonsstørrelse påvirker implementeringen. På grunn av mer spesialisering og formalisering ved større kontor, vil utprøvinger av samarbeidsløsninger ofte være mer krevende i store byer enn i mindre kommuner.

2. Metode

Rapporten bygger på et omfattende datagrunnlag som består av en nullpunktsanalyse og ettermåling, møteobservasjoner og erfaringssamlinger, kvalitative intervjuer, tre workshoper og arbeidsverksteder om endringsteori med hver pilot. Oppdraget innebærer både følgeforskning og en sluttevaluering av samhandlingsmodellen, og datakildene ivaretar oppdragets to deler på noe ulikt vis. Workshopen og endringsteoriverkstedene har vært sentrale arenaer for å gi tilbakemeldinger og innspill underveis som del av følgeforskningen. Sluttrapporten bygger på det samlede empiriske materialet, men vektlegger data fra ettermålingen, endringsteori og kvalitative intervjuer.

I det følgende vil vi presentere evalueringens datagrunnlag og gi en samlet vurdering av datagrunnlaget.

2.1 Nullpunktsanalyse og ettermåling

Datagrunnlaget til nullpunktsanalysen består av kvalitative intervjuer med et utvalg representanter fra arbeidsgiverteam og fylkesteam i de fire fylkene, samt utvalgte arbeidsgivere. I tillegg ble det sendt ut et Forms-skjema til arbeidsgiverteamene. Intervjuene og Forms-undersøkelsen ble gjennomført først høsten 2023 og gjentatt med noen justeringer i perioden september – oktober 2024 (ettermåling).

2.1.1 Kvalitative intervjuer

I hvert pilotfylke har vi intervjuet én deltaker fra fylkesteamet/styringsgruppen og to representanter fra arbeidsgiverteam. Intervjuene ble først gjennomført høsten 2023 og gjentatt høsten 2024. Til sammen utgjør dette 24 intervjuer med personer som deltar i piloten. Vi har tilstrebet å gjennomføre intervjuer med de samme personene i både nullpunktsanalysen og ettermålingen. I rekrutteringen av informanter har vi sørget for at alle deltakende Nav-enheter er representert. I intervjuene har vi blant annet stilt spørsmål om viktige grep ved utprøvingen, beskrivelse av rolle- og ansvarsfordelingen i teamet og hvordan teamene har jobbet sammen mot de prioriterte arbeidsgiverne.

Det er også gjennomført intervjuer med totalt 13 prioriterte arbeidsgivere. Høsten 2023 ble det gjennomført intervjuer med én utvalgt arbeidsgiver i hvert fylke, unntatt i Vestland, som opplevde utfordringer med rekruttering. Som del av ettermålingen høsten 2024 ble det gjennomført totalt ti intervjuer med arbeidsgivere. I Vestland ble det gjennomført tre, i Innlandet fire, i Trøndelag ett og i Nordland to slike intervjuer. Informantene ble rekruttert ved hjelp av prosjektlederne i fylkene, i intervjuer med tilfeldig valgte arbeidsgiverteam og gjennom lister med alle arbeidsgiverne enkelte team hadde vært i kontakt med. Arbeidsgiverne fikk blant annet spørsmål om hvordan de opplevde kontakten med Nav før og etter oppstart av piloten.

2.1.2 Forms-skjema

Nullpunktsanalysen bygger på data fra et Forms-skjema sendt til arbeidsgiverteamene og en kontrollgruppe av Nav-ansatte som ikke deltar i prosjektet, i perioden september – oktober 2023. Skjemaet ble utarbeidet i samarbeid med Arbeids- og velferdsdirektoratet, som stod for utsendelsen. Oxford Research mottok anonymiserte data og har hatt ansvar for analyse og presentasjon av resultatene.

Formålet med undersøkelsen var å samle inn data om status for samarbeid om IA-tjenester til arbeidsgivere. Deltakerne i piloten og kontrollgruppen ble bedt om å vurdere påstander om status for IA-tjenester, kvaliteten på eksterne leveranser, teamsamarbeidet og arbeidsgiverteamenes oppgaver. Svarprosenten var lavere enn forventet, med 40 svar fra arbeidsgiverteamene og 19 fra kontrollgruppen, noe som begrenser mulighetene for statistiske analyser.

I ettermålingen høsten 2024 ble skjemaet ikke sendt til kontrollgruppen på grunn av lav svarprosent i nullpunktsanalysen. Spørsmålene ble også justert noe sammenlignet med nullpunktsanalysen. Vi har mottatt tilbakemeldinger om at respondentene har svart basert på teamet sitt, og ikke sitt geografiske område, på enkelte spørsmål.

2.2 Intervjuer med prosjektlederne

I juni 2023 ble det gjennomført eksplorative samtaler med prosjektlederne i hver av de fire pilotfylkene og med prosjektledelsen i direktoratet. Formålet med samtalene var å bli kjent med prosjektlederne og å få innblikk i arbeidet så langt i prosessen, planlagte aktiviteter og milepæler, samt forventninger til videre arbeid. I tillegg har vi gjennomført intervjuer med prosjektlederne i de fire fylkene i forbindelse med underveistrapporten i midten av april 2024. Intervjuguiden er hovedsakelig basert på endringsteoriskjemaene (se kap. 3.2) og status for arbeidet med piloten i deres fylke. I forbindelse med utarbeiding av sluttrapporten ble prosjektlederne invitert til å gi tilbakemeldinger på beskrivelser av sitt fylke og orientere om status for arbeidet i form av et arbeidsmøte i oktober 2024. Prosjektledelsen i direktoratet har orientert om status, erfaringer og justeringer gjennom statusmøter og prosjektledermøter.

2.3 Møteobservasjoner og erfaringssamlinger

I løpet av høsten 2023 ble det gjennomført minst én møteobservasjon per team i piloten. Det innebærer at vi har observert møter i fylkesteam⁴ og arbeidsgiverteam i alle de fire pilotfylkene. I tillegg har vi observert prosjektledermøter, der prosjektlederne fra hvert pilotfylke og prosjektledelsen i direktoratet har deltatt. Disse møtene har funnet sted annenhver uke gjennom prosjektperioden og ble gjennomført over Teams. Oxford Research har bidratt med innspill og analyser fra følgeforskningen i relevante møter. Gjennom prosjektperioden har Oxford Research også deltatt på fire erfaringssamlinger arrangert av Arbeids- og velferdsdirektoratet, hvor vi har observert og delt funn fra følgeforskningen.

2.4 Workshop og endringsteoriverksteder

I løpet av prosjektperioden ble det gjennomført tre workshops. Den første, i september 2023, introduserte endringsteori. I mars 2024 diskuterte deltakerne forskjellen mellom flerfaglighet og tverrfaglighet, og ga innspill til et felles kartleggingsskjema. Temaet for workshopen i september 2024 var kjerneelementer i samhandlingsmodellen, samt spredning og implementering av modellen andre steder. Workshopene var hovedsakelig rettet mot arbeidsgiverteamene, men representanter fra

⁴ Som følge av annen organisering har ikke Vestland fylkesteam. Vi har derfor observert møter i styringsgruppen og enkelte lederteam.

fylkesteamene kunne også delta. Prosjektledelsen i pilotfylkene og direktoratet deltok primært som observatører.

De fire pilotfylkene deltok på to endringsteoriverksteder hver i prosjektperioden. De første verkstedene var digitale og ble gjennomført i oktober 2023, mens de fysiske verkstedene fant sted i juni 2024. Verkstedene var rettet mot arbeidsgiverteamene, men noen representanter fra fylkesteamene deltok også. Deltakerne reflekterte over spørsmål knyttet til fire steg i virkningskjeden: ressurser, aktiviteter, produkter/tjenester og brukereffekter (se kap. 3.2.1).

Etter det første endringsteoriverkstedet utarbeidet Oxford Research skjemaer for endringsteori basert på fasene i IA-veilederen (Figur 1). Disse skjemaene skulle arbeidsgiverteamene bruke og oppdatere underveis i prosjektperioden. I arbeidet med sluttrapporten ba vi pilotfylkene om å sende inn de utfylte skjemaene. Vi mottok til sammen 24 endringsteoriskjemaer fra de 13 arbeidsgiverteamene, da enkelte team hadde fylt ut ett skjema per prioriterte virksomhet og noen arbeidsgiverteam hadde fylt ut ett skjema per team. Innholdet og detaljgraden i skjemaene varierer fra team til team, og vi har brukt dem som en del av datagrunnlaget for sluttrapporten.

Figur 1: Eksempel på utfylt endringsteoriskjema

Nivåer i virkningskjeden	Forberede innsatsen internt	Gi tilbud og forankre innsatsen	Levere IA-tjenester i tråd med plan	Evaluere innsatsen
Hva problemet er	Problem/Behov: De underliggende problemene som innsatsen skal bøte på og behovene disse gir opphav til. Hjelpemiddelsentralen blir ikke brukt der det er hensiktsmessig. I tillegg er innsatsen fra NAV for lite koordinert, så vi blir oppfattet som fragmentert og ukoordinert inn mot en og samme arbeidsgiver. Vi spiller også i for liten grad på den bredden av kompetanse som vi i NAV besitter og kjenner for lite til hverandres fagområder. Målet er å fremstå mer enhetlige og koordinerte i tilbudet av våre tjenester.	Hva er den uønskede tilstanden eller trenden man ønsker å gjøre noe med når det gjelder å komme i posisjon til å hjelpe? Vi kommer for sent inn i saker med aktuell kompetanse. Bedriften får ikke den bistand de kunne fått hvis vi hadde spilt mer på hverandres kompetanse, at bedriften ikke kjenner til NAV sine virkemidler og den bistand de kan få fra NAV. Vi ønsker å se om vi kan oppdage nye muligheter som ligger i en koordinert samhandling med bredden av NAV sine tjenester og om det kan gi god effekt og gi en ny dimensjon i samarbeidet.	Hva er den uønskede tilstanden eller trenden hos målgruppen man ønsker å gjøre noe med? At lederne i virksomheten ikke tar tak i problemene fordi de mangler kompetanse/ verktøy. At virksomheten har alt for høyt sykefravær, dårlig på tilrettelegging, dårlig på arbeidsmiljøutvikling, dårlig på partsgroupearbeidet, har mange arbeidstakere som er under kategorien gjentatte og hyppige sykefravær, er god nok på ledelse og sykefraværarbeid og dårlig utnyttelse av sin egen HR-avdeling. Men håpet er mer bruk av HOT, styrket partssamarbeid, få på plass gode partsgupper med god struktur og gode målsettinger, økt arbeidsmiljøinnsats, bedre oppfølgingsplaner, redusert sykefravær og økt nærvær.	Er vår innsats relevant når det gjelder å adressere det underliggende problemet? Vi opplever at vår innsats er relevant i forhold til det bedriftens har satt seg som mål og det vi har mulighet til å levere på. Vi har frem til nå hatt 7 møter (fra januar til oktober 2024) og opplever gode tilbakemeldinger fra lederne/HR og virksomhetsleder. Dette ble bekreftet på midtveis-evalueringsmøte juni 2024.

2.5 Analyse

Datamaterialet er omfattende og komplekst. Prosjektteamet har derfor hatt jevnlig analysemøter underveis i prosjektperioden. I tillegg har vi gjennomført analysemøter med tilknyttet ekspert, professor Janne Irén Paulsen Breimo. Analyse møtene har ofte vært gjennomført i forbindelse med workshops, samlinger og rapportering. Kontinuerlige leveranser har også bidratt til jevnlig analysearbeid.

Analysen av datamaterialet baserer seg på fremgangsmåten for tematisk analyse, beskrevet av Braun & Clarke (2012). Tematisk analyse er en metode for å identifisere, analysere og rapportere mønstre eller temaer i datamaterialet. Metoden er fleksibel og egner seg godt for å analysere ulike typer kvalitative data. Prosessen innebærer flere trinn. Først transkriberes og gjennomgås dataene for å få oversikt over materialet. Deretter kodes dataene, hvor meningsfulle kategorier identifiseres og merkes. Kodene grupperes så i potensielle temaer, som gjennomgås og raffineres for å sikre at de er meningsfulle og relevante for problemstillingene.

Forms-undersøkelsen er analysert ved å undersøke forskjeller i gjennomsnitt mellom før- og ettermålingen, ved hjelp av t-tester for fempunktsskalaer og både kjikvadrattester og Fishers exact-test for proporsjoner. Testene er FPC-justert (Finite population correction). Alle analyser er utført ved hjelp av statistikkprogramvaren R.⁵

I sluttevalueringen har vi inkludert et teammedlem som har fulgt følgeforskningen på avstand. Denne personen har deltatt i enkelte intervjuer, workshops og analysemøter, men har ikke vært tett på datainnsamlingen eller hatt kontakt med oppdragsgiver. Vedkommende har heller ikke deltatt på samlinger i regi av direktoratet. Teammedlemmet ble hentet inn avslutningsvis for å stille kritiske spørsmål om måloppnåelse og alternative betraktninger.

2.6 Samlet vurdering av datagrunnlaget

Prosjektet åpner for at samhandlingsmodellen om IA-oppgedet kan virke sammen med eller innenfor eksisterende strukturer og arbeidsmåter. Tilgrensende satsinger i ulike fylker gjør det imidlertid noe utfordrende å skille mellom piloten og disse satsingene. Dette gjelder både for deltakerne i prosjektet og for evaluator. Det kan for eksempel være vanskelig å vurdere om enkelte utsagn er knyttet til prosjektet eller tilgrensende satsinger i fylkene. Dette er særlig fremtredende i Vestland, der også arbeidsgivere har utfordringer med å skille mellom strategisk partner og piloten. Flere empiriske eksempler viser at arbeidsgiverne i mindre grad er opptatt av hvilken Nav-enhet de får tjenester fra, så lenge de får riktig bistand til rett tid.

Kunnskapsbehovet for oppdraget knytter seg til hele virkningskjeden (se kap. 3.2.1). Det er likevel utfordrende å vurdere om tjenestene direkte eller indirekte påvirker arbeidsmiljøet og sykefraværet i virksomheter. Datagrunnlaget med arbeidsgiverne er begrenset (se kap 5.2.1). Ved videre utprøving av modellen er det derfor behov for mer kunnskap om arbeidsgivers nytte av samhandlingsmodellen. Intervjuene med arbeidsgiverne gir oss likevel verdifull innsikt i modellen på nåværende stadium og en indikasjon på at man er på rett vei (se kap. 4.6).

Vi vurderer at Nav-ansattes erfaringer og synspunkter er godt dekket i datainnsamlingen, noe som gir en bredde av ulike erfaringer og læringspunkter. Å gjennomføre datainnsamlingen ulike faser av prosjektperioden har gitt oss mulighet til å innhente erfaringer fra flere prosesser aktørene har vært med på gjennom i samarbeidet. De ulike teamene består av relativt få aktører. Vi har derfor forsøkt å unngå en overdrevent individorientert fremstilling i våre beskrivelser, men fremhever aktørenes perspektiver og detaljer som er sentrale for vår besvarelse av oppdraget.

Noen arbeidsgiverteam har kommet kortere i det utadrettede arbeidet mot prioriterte virksomheter, og enkelte representanter har derfor begrenset erfaring med tjenesteleveranser til arbeidsgivere. Samtidig finnes det eksempler på team som har oppnådd mye i arbeidet mot arbeidsgivere. På grunn av stor variasjon i erfaringer på tvers av arbeidsgiverteam, er det nødvendig å tolke funnene med noe varsomhet.

I sum er det grunn til å minne om at dette ikke er en effektstudie. Det er heller ingen kontrollgruppe som resultatene kan sammenlignes med, og grunnlaget for å si noe om virkninger er derfor begrenset.

⁵ For nærmere informasjon, se: <https://www.r-project.org/about.html>

3. Teoretisk og analytisk rammeverk

I dette kapittelet presenterer vi kort vårt teoretiske og analytiske rammeverk. Redegjørelsen viser også til underveisrapporten, der enkelte elementer i det teoretiske og analytiske rammeverket er utdypet.

3.1 Evalueringskriterier

Utover datainnsamling og analyse, skiller evaluering seg fra annen FOU ved å i tillegg ha et tydelig vurderingselement. Det krever dermed at man har tydelige kriterier som evalueringsobjektet skal vurderes etter. For denne evalueringen benytter vi OECDs retningslinjer for evalueringer, og deres evalueringskriterier, kalt DAC-kriteriene (OECD, 2021)

1. **Relevans** – Hvor godt svarer modellen på behovene?
2. **Koherens** – Hvor godt passer modellen sammen med andre virkemidler, og er det målkonflikt, glippsoner eller dobbeltarbeid mellom modellen og andre satsninger?
3. **Formålseffektivitet** – Oppnår modellen resultater i tråd med formålene?
4. **Kostnadseffektivitet** – Hvor god er modellens ressursutnyttelse?
5. **Virkning** – Hvilken samlet virkning har modellen, utover de umiddelbare målene?
6. **Bærekraft** – Kommer virkningene av modellen til å vare?

Vi har særlig lagt vekt på kriteriene relevans, koherens, formålseffektivitet og kostnadseffektivitet, men også de to siste kriteriene er tematisert.

DAC-kriteriene er anerkjente og benyttes ofte i evalueringer av denne typen. Som nevnt i kapittel 1.1.1, er det en tydelig sammenheng mellom de to *effektivitetskriteriene* og to av hypotesene om gevinster av samarbeidet (effektivitetsargumentet og økonomiargumentet). Vi bruker *relevanskriteriet* som et overordnet vurderingsspørsmål knyttet til hvorvidt modellen er et godt svar på de problemene man ønsker å løse, eller om det er alternativer som framstår mer hensiktsmessige. *Koherenskriteriet* handler i denne evalueringen hovedsakelig om hvor godt man har fått samhandlingsmodellen til å passe inn i eksisterende strukturer og arbeidsmåter og det tilgrensende rammeverket for tjenester til arbeidsgiver. I følgeforskningen har vi også vært opptatt av å beskrive eventuelle utilsiktede positive og negative konsekvenser av å arbeide i tråd med samhandlingsmodellen, altså modellens samlede *virksomhet*. Vi diskuterer også modellen i lys av *bærekraftskriteriet*, altså hvorvidt nytten kan opprettholdes over tid, eller om den etter hvert kommer til å avta.

3.2 Endringsteori

I tråd med Arbeids- og velferdsdirektoratets bestilling, er endringsteori benyttet som overordnet rammeverk for evalueringen. Tilnærmingen bygger på en omfattende evalueringsfaglig litteratur og mer generell samfunnsvitenskapelig litteratur om metode og vitenskapsteori (Stern et al., 2012), og kan defineres slik:

«Endringsteori setter ord på endringsprosessen for intervensjoner og beskriver stegene som kobler intervensjonens aktiviteter til resultater. De synliggjør betingelsene som kreves for å muliggjøre endring og vektlegger kontekstens rolle i å påvirke prosessen».

Maini et al., 2018 [vår oversettelse]

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

Endringsteorier beskriver veien fra mobilisering av ressurser til oppnåelsen av ønsket resultat. De inneholder vanligvis beskrivelser av:

- Behov/problem (den uønskede tilstanden innsatsen retter seg mot)
- Ressurser (finansielle, menneskelige, materielle og digitale innsatsfaktorer)
- Aktiviteter (forarbeid i kulissene før tjenesten produseres)
- Produkter/tjenester (leveranser som målgruppen får)
- Brukereffekter (endringer i tilstand blant målgruppen)
- Samfunnseffekter (tiltakets bidrag til overordnede mål)

I tillegg kan man inkludere «implementeringsutfall», i den grad intervensjonen krever en større innsats for å bli iverksatt i praksis, og der utfallet av implementeringen ikke er gitt på forhånd.

Implementeringsutfall viser til endringer som intervensjonen fører til i tjenesteledet. Det synliggjør nettopp at man kan betrakte oppnådde endringer i tjenesteledet som et utfallsmål («outcome») og ikke bare en innsatsfaktor («input») eller leveranse («output»). I denne piloten har nettopp slike endringer vært prosessmålene man har ønsket å oppnå.

Implementeringsteori skiller mellom ulike utfall som er viktige i forskjellige faser av prosessen (Proctor et al., 2011). I en tidlig fase er det avgjørende hvorvidt samhandlingsmodellen vurderes som akseptert og relevant for deltakerne. Senere vil sentrale forhold være lojalitet til den nye arbeidsmetoden, gjennomtrengning i form av hvorvidt dette blir en etablert måte å jobbe på i teamene, og bærekraft med tanke på institusjonaliseringen av samhandling. Et nært tilgrensende perspektiv finner vi i Aarons (2011) EPIS-modell. Oversatt til norsk står EPIS for eksplorering, forberedelse, implementering og vedlikehold. Disse rammeverkene er brukt i analysearbeidet. Vi har lagt særlig vekt på vedlikehold og leders rolle, ettersom leders rolle er vektlagt i implementeringslitteraturen.

3.2.1 Virkningskjede

I Figur 2, på neste side, har vi framstilt en overordnet virkningskjede for hele piloten. Den illustrerer stegene i prosessen som skal frambringe effektene man ønsker seg. Kontekstuelle faktorer er relevante på alle nivåer av virkningskjeden, og består av rammebetingelser som påvirker arbeidet, for eksempel den overordnede utviklingen på sykefraværsområdet, Navs organisering, størrelsen på bo- og arbeidsmarkedsregionen, samt trekk ved virksomhetene som mottar bistand fra arbeidsgiverteamene.

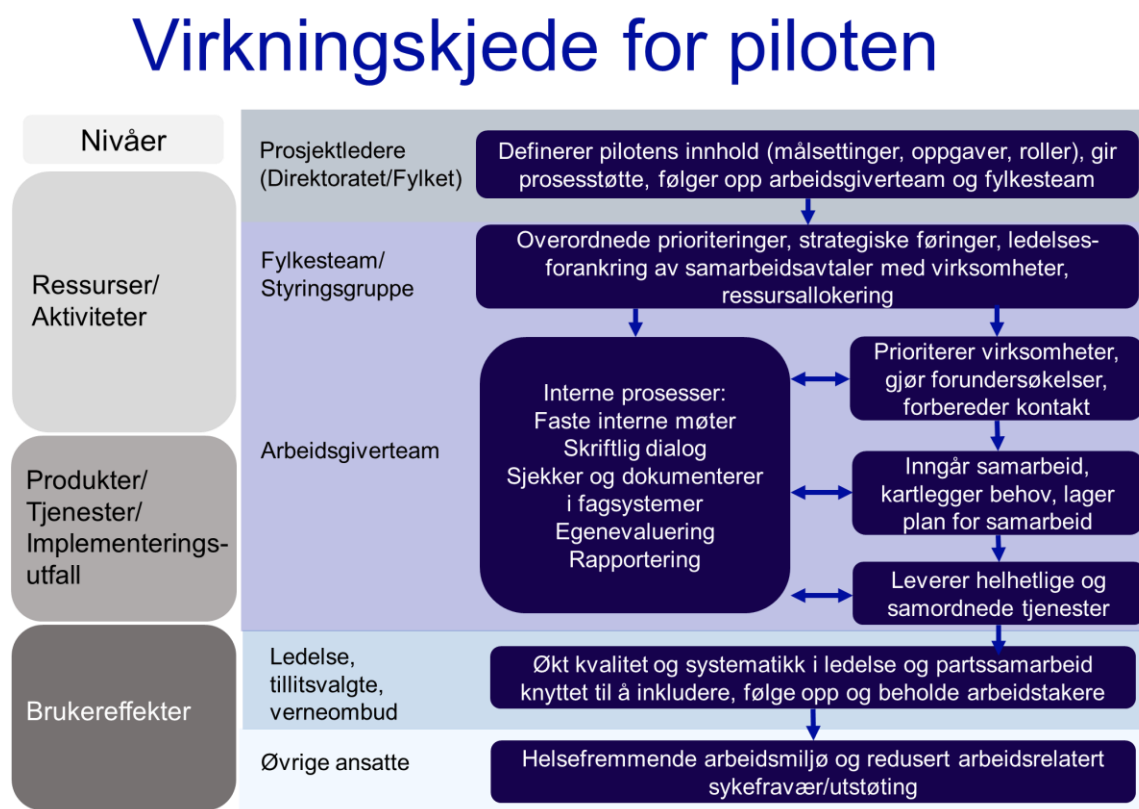
Lengst til venstre i figuren har vi definert virkningskjedens ulike nivåer, og retningen går nedover fra toppen. Her vises glidende overganger mellom ressurser/aktiviteter og produkter/tjenester. Det henger sammen med at noen ressurser og aktiviteter er knyttet til den overordnede ledelsen av piloten,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

Boksene og pilene i figuren definerer selve innholdet i den stegvise prosessen som skal resultere i at arbeidsgivere som har utfordringer knyttet til sykefravær og arbeidsmiljø mottar helhetlige og samordnede tjenester fra Nav. Tjenestene kan bidra til å forbedre arbeidsmiljøet og forebygge arbeidsrelatert uhelse, sykefravær og frafall fra arbeidslivet, i tråd med virksomhetens behov.

I kapittel 4 presenterer vi erfaringene fra piloten strukturert som en fullstendig og empirisk validert endringsteori. I tillegg til nivåene som er inkludert i den overordnede virkningskjeden har vi tatt med beskrivelser av pilotens problemforståelse og målgruppe. Disse er felles for de ulike pilotfylkene. I gjennomgangen av det empiriske materialet har vi vært på utkikk etter noen ulike «modellvarianter» eller typologier med typiske trekk som kan grupperes på en meningsfull måte. Analysen gir imidlertid ikke støtte for en slik typologisering – samtidig som vi heller ikke har å gjøre med en enhetlig pilot.

I beskrivelsene av organisering, ressursinnsats, interne aktiviteter samt tjenester og leveranser, viser vi fram variasjonen mellom fylkesteam og mellom arbeidsgiverteamene innad i fylker og på tvers av fylker. Erfaringene varierer langs flere dimensjoner og i presentasjonen av det empiriske materialet kommer analytiske betraktninger om hva som bidrar til å forklare variasjonen. Disse betraktningene stammer både fra oss som følgeforskere, men er også uttrykt fra prosjektlederne og deltakerne i piloten, gjennom intervjuer, arbeidsverksteder, endringsteoriverksteder og samlinger. Modellen kan se kompleks ut, men i den videre fremstillingen vil vi gi detaljerte fremstillinger av de enkelte delene.

Figur 2: Overordnet virkningskjede for piloten



4. Erfaringer fra pilotfylkene

I dette kapitlet presenterer vi funn fra følgeforskningen av de fire pilotfylkene som har deltatt i samhandlingsmodellen. Fremstillingen av funnene tar utgangspunkt i stegene i virkningskjeden (se kapittel 3), men overlapper noe. Enkelte funn nevnes derfor flere steder. Kapitlet bygger hovedsakelig på data som er innhentet gjennom endringsteoriskjemaene som arbeidsgiverteamene selv har fylt ut, de fylkesvise endringsteoriverkstedene som ble gjennomført i juni 2024, møteobservasjoner, intervjuer med arbeidsgivere og deltakere i fylkes- og arbeidsgiverteam, samt avsluttende arbeidsverksteder med prosjektledelsen i fylkene. Se kapittel 2 for utfyllende metodebeskrivelse.

4.1 Problemforståelse

Formålet med pilotprosjektet er å gi bedre kunnskap og økt samhandling mellom de ulike fagområdene i Nav. Intervjudeltakere har ved flere anledninger trukket frem at Nav-enhetene opprinnelig har jobbet i hver sin «silo» og at de ansatte ikke har nok kjennskap til andre fagområder enn sitt eget. Flere deltakere i prosjektet forteller også at de kjente lite til tjenestene til Nav Hjelpemidler og tilrettelegging før piloten startet. Økt kunnskap om og bruk av tjenestene til Nav Hjelpemidler og tilrettelegging er nettopp fremhevet som et eget prosessmål for prosjektet (Hovland, 2023). Gjennom at NAV-ansatte ikke bare kjenner til hverandres fagområder, men også aktivt samarbeider om å kartlegge, planlegge og gjennomføre leveranser til arbeidsgivere, er målet å senke terskelen for å søke hjelp på tvers av enheter.

En representant fra et arbeidsgiverteam beskriver kulturen for samhandling i formålingen slik:

«Vi har en dårlig kultur for samhandling om IA-oppdraget, for alle tenker at det hører til Nav Arbeidslivssenter [...] Det har vært vanskelig å få til samhandling med Nav-kontor. Det er ulik arbeidsmåte og oppdrag som har utfordret mulighetene for samarbeid. Så jeg er glad for at vi har fått til møtepunkter og informasjonsdeling».

- Representant fra arbeidsgiverteam

Ett av de sju prinsippene for samarbeid er «Det er et klart formål med samarbeidet» (se kapittel 1.1.1). I de første endringsteoriverkstedene fortalte flere deltakere at de syntes formålet med samarbeidet i samhandlingsmodellen var uklart. Formålet med samarbeidet har imidlertid blitt tydeligere for dem gjennom praktisk problemløsning i løpet av pilotperioden. Flere forteller at samarbeidet er relevant for deres oppgaveløsning og det blir derfor tydeligere for dem hvilken verdi samarbeidet har.

Videre har piloten et sekundært mål om at arbeidsgiverne skal oppleve at de får mer helhetlige og koordinerte tjenester fra Nav (Hovland, 2023). I enkelte endringsteoriskjemaer beskriver arbeidsgiverteamene innsatsen fra Nav rettet mot arbeidsgivere som fragmentert og ukoordinert, både i forkant av og utenom piloten. De ulike fagområdene som bistår arbeidsgivere, har tidvis levert tjenester uten kjennskap om annen bistand virksomheten har fått fra Nav. I ett endringsteoriskjema påpeker et arbeidsgiverteam at Nav mangler samlet informasjon og kunnskap om virksomhetenes behov. Flere arbeidsgiverteam skriver i endringsteoriskjemaene at de gjennom piloten ønsker å øke

virksomhetenes kjennskap til Navs virkemidler og hvilken bistand arbeidsgiverne kan få fra Nav. I tillegg har flere arbeidsgiverteam sett en mulighet for å bruke piloten til å sørge for tidlige involvering i enkeltsaker.

4.2 Målgruppe

Av prosjektbeskrivelsen fremgår det at hovedmålgruppen for samhandlingsmodellen er enheter i Nav som har en sentral rolle i IA-oppdraget, og som skal levere IA-tjenester til arbeidsgiver hver for seg og i samarbeid. Prosjektbeskrivelsen refererer her til Nav Arbeidslivssenter, Nav-kontor og Nav Hjelpemidler og tilrettelegging. Sekundærmålgruppen er arbeidsgivere som mottar tjenester fra arbeidsgiverteamene (Hovland, 2023).

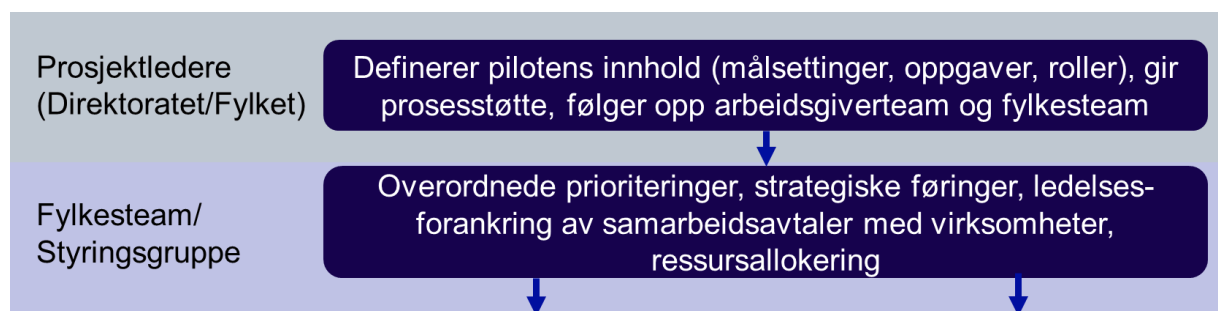
I arbeidsgiverteamene deltar IA-rådgivere fra Nav Arbeidslivssenter, SYFO-veiledere og markedskontakter fra lokale Nav-kontor, samt rådgivere fra Nav Hjelpemidler og tilrettelegging. I Trøndelag har i tillegg gjeldsrådgiver, AAP-veileder og ungdomsveileder deltatt i arbeidsgiverteam. Gjeldsrådgiveren og ungdomsveilederen har senere gått ut av teamet, men har likevel bistått arbeidsgiverne ved behov.

I sekundærmålgruppen inngår prioriterte arbeidsgivere i tråd med IA-veilederen. Det fremgår av IA-veilederen at innværende IA-avtale omfatter samtlige virksomheter i Norge. For å nå det overordnede målet i IA-avtalen om 10 prosent reduksjon i sykefraværet må Nav konsentrere innsatsen for å gi bistand til dem som trenger det mest. Dette innebærer at Nav må prioritere samarbeidet med virksomheter der det er størst potensial for å oppnå resultater. Dersom partene på arbeidsplassen tar et felles initiativ overfor Nav bør dette være tungtveiende ved prioriteringen (IA-veilederen, 2024).

4.3 Pilotenes organisering og ressursinnsats

I dette delkapitlet presenterer vi funn knyttet til innsatsfaktorer i samhandlingsmodellen, inkludert organisering og ressursbruk (Figur 3). Ett av prinsippene som ligger bak utformingen av modellen er at den skal ha en enkel organisering og struktur. Det handler om at den skal kunne passe inn i ulike eksisterende organisasjonsstrukturer og ikke tilføre unødig kompleksitet. I det videre har vi valgt å fremheve sentrale trekk som er felles for modellen som helhet, men vi inkluderer også variasjoner mellom fylker og blant ulike team innenfor fylkene.

Figur 3: Utdrag 1 fra virkningskjeden

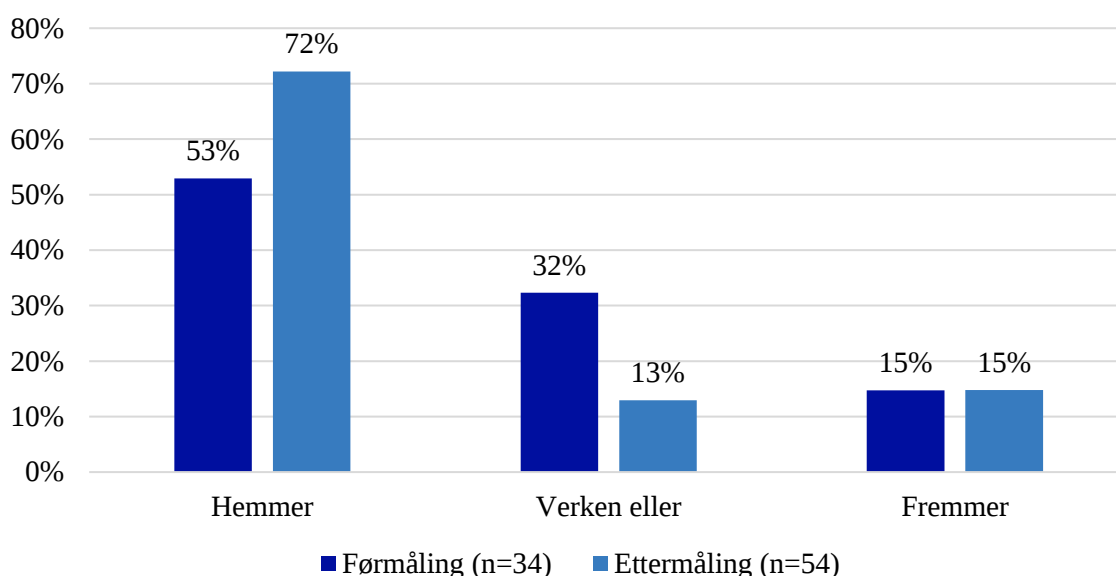


4.3.1 Finansiering

Pilotprosjektet er i hovedsak finansiert av omprioriterte ressurser fra deltagende Nav-enheter i de ulike arbeidsgiver- og fylketeamene. Prosjektlederne i fylkene og deltakere i arbeidsgiver- og fylketeamene har fått frigjort tid til å delta i piloten, men de har også måttet håndtere ordinære driftsoppgaver samtidig med prosjektgjennomføring.

Figur 4 viser at i ettermålingen svarer 72 prosent at midler/ressurser hemmer samarbeid om IA-tjenester til arbeidsgivere i deres geografiske område. I førmålingen svarte 53 prosent det samme. Gjennomsnittsskåren, på en skala fra 1, «svært hemmende», til 5 «svært fremmende», er redusert fra 2,5 til 2,1 i retning av «hemmer», gjennom pilotperioden. Endringen er statistisk signifikant ($p < 0,05$).

Figur 4: I hvilken grad opplever du at følgende forhold hemmer eller fremmer samarbeid om IA-tjenester til arbeidsgivere i ditt geografiske område i dag? **Midler/ressurser.**



Resultatene fra før- og ettermålingen støttes av funnene i det kvalitative materialet. Intervjudeltakere fra ulike Nav-enheter forteller at det til tider har vært en krevende balanse å håndtere arbeid med piloten samtidig med ordinære arbeidsoppgaver. Det ser ut til å ha vært særlig krevende for SYFO-veilederne å prioritere samhandlingsmodellen, ettersom arbeidspresset på sykefraværsoppfølgingen er høyt. For IA-rådgiverne og markedskontaktene, som har større mulighet til å styre sin egen arbeidshverdag, har det vært lettere å vie tid til deltakelse i piloten. Mot slutten av prosjektperioden fortalte pilotdeltakere i møter, workshop og intervjuer at Nav Hjelpemidler og tilrettelegging har fått flere henvendelser som følge av deltakelse i piloten, men at det er et ressursspørsmål i hvilken grad de klarer å levere tjenestene.

4.3.2 Støtte fra direktoratet og fylkene

I prosjektets tidlige fase ble det opprettet en prosjektledergruppe bestående av prosjektledere fra hvert pilotfylke og to representanter fra IA- og sykefraværskontoret. Prosjektledelsen i direktoratet har underveis lagt til rette for hyppige møter i prosjektledergruppen, samt fysiske og digitale erfaringssamlinger på tvers av pilotfylkene. I møter i prosjektledergruppen har deltakerne delt og drøftet erfaringer om gode grep og utfordringer i prosjektet. På denne måten har direktoratet sørget for

å være forholdsvis tett på pilotfylkene. Prosjektledelsen, både i direktoratet og fylkene, beskrives av intervjudeltakere som sentrale i arbeidet med å drive prosjektet fremover og i oppfølgingen av arbeidsgiver- og fylkesteam.

På bakgrunn av funn fra følgeforskningen mener vi imidlertid at det er grunn til å stille spørsmål ved hvorvidt prosjektledelsens engasjement har gjort fylkesteamenes rolle mindre viktig. Det kan trolig forklares med at koblingen mellom fylkesteam og arbeidsgiverteam varierer mellom pilotene. Mens enkelte fylkesteam er tett på og delaktige, inntar andre fylkesteam en mer passiv rolle opp mot arbeidsgiverteamene (se kap. 4.3.4).

4.3.3 Systemstøtte for samarbeid

For å lykkes med systematisk samhandling om IA-tjenester til arbeidsgivere i større grad understreker arbeidsgiverteamene viktigheten av etablerte styringsverktøy. I denne sammenheng peker flertallet av intervjudeltakerne først og fremst på IA-veilederen. I sitt operative arbeid har arbeidsgiverteamene jobbet med utgangspunkt i stegene i IA-veilederen (se kap. 4.4.4). Intervjudeltakere, på tvers av pilotfylkene, beskriver veilederen som et nyttig verktøy for å skape en felles forståelse av hvordan arbeidsgiverteamet bør gå fram og de ulike stegene i arbeidsprosessen. Til tross for dette påpeker flere at veilederen ikke ivaretar alle fagområder og leveranser i tilstrekkelig grad. Dette medfører at veilederen ikke oppleves like relevant for alle Nav-enheter. Selv om IA-veilederen har vært aktivt brukt i prosjektperioden hevder flere intervjudeltakere at den burde vært benyttet mer – ikke minst helt innledningsvis i utprøvingen. En annen utfordring handler om at det kan være krevende for arbeidsgiverteamene å være tro mot arbeidsprosessen som er beskrevet i IA-veilederen, på grunn av lav kjennskap til innholdet i den. I intervjuer trekker prosjektledelsen frem at arbeidsgiverteam som følger stegene i IA-veilederen ofte er de som lykkes best. For teamene som ikke følger prosessene beskrevet i veilederen har det vært flere tilfeller av manglende samarbeidsavtaler med bedrifter og utilstrekkelig kartlegging av virksomhetenes behov. Enkelte fremhever en sammenheng mellom arbeidsform og måloppnåelse:

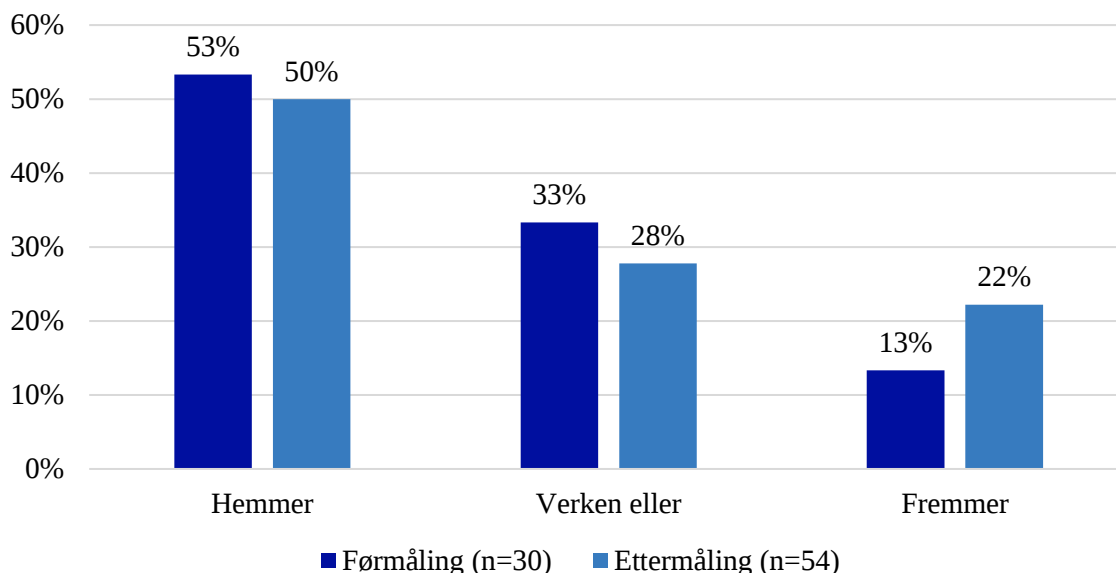
«Vi ser en klar sammenheng mellom arbeidsform og resultater som oppnås».

- Prosjektleder

Navs fagsystemer er sentrale for samhandling om felles brukere i Nav. Ett av prinsippene for samarbeid omhandler digitale verktøy og kompetanse som støtter opp om det tverrfaglige samarbeidet (se kap. 1.1.1). Underveisrapporten fra følgeforskningen (Oxford Research, 2024) beskriver begrensninger som prosjektdeltakerne opplever med Navs fagsystemer. Flere deltakere har problematisert at Nav Hjelpemidler og tilrettelegging ikke har tilgang til fagsystemet Salesforce, som brukes som plattform for samarbeid internt i Nav. De fleste teamene har derfor brukt Microsoft Teams til å orientere hverandre om oppfølging av arbeidsgivere. I tillegg har de hatt felles møter der de har diskutert kontakten, og teammedlemmer med tilgang til Salesforce har loggført nødvendig dialog og oppfølging av arbeidsgivere. Både det kvalitative og kvantitative datamaterialet viser at mangel på tilgang til felles systemer fortsatt oppleves som et hinder for å kunne lykkes med samhandling om IA-tjenester til arbeidsgivere. Figur 5 viser at 53 prosent i førmålingen og 50 prosent i ettermålingen

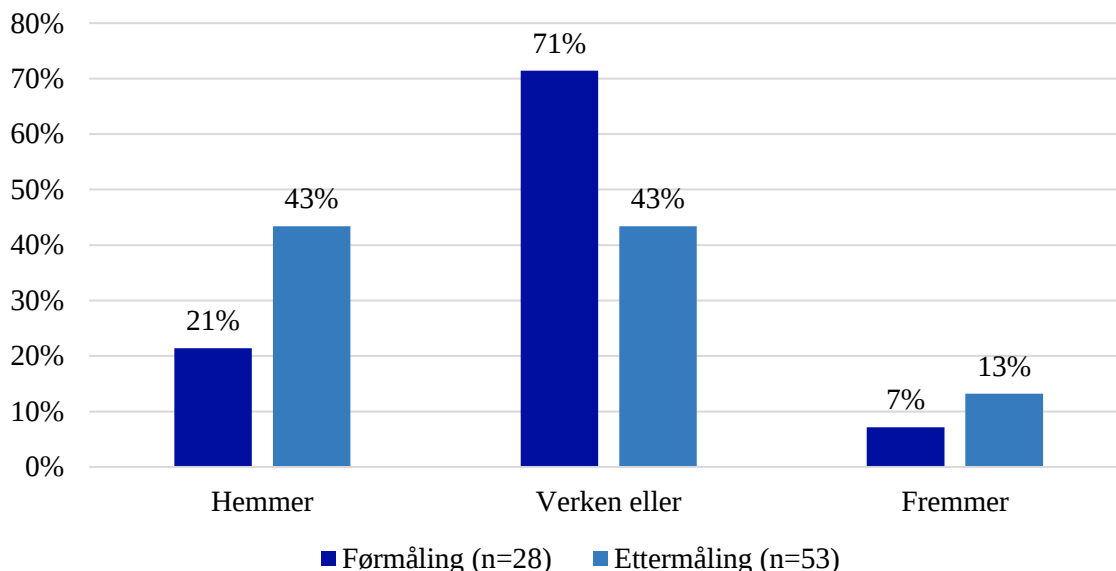
svarer at støtte for samarbeid i fagsystemene er et hinder for samarbeid om IA-tjenester til arbeidsgivere i sitt geografiske område. Vurderingen er med andre ord tilnærmet uendret.

Figur 5: I hvilken grad opplever du at følgende forhold hemmer eller fremmer samarbeid om IA-tjenester til arbeidsgivere i ditt geografiske område i dag? **Støtte for samarbeid i fagsystemene.**



Neste figur viser at tolkning av lovverk i langt større grad oppleves som hemmende for samarbeidet i ettermålingen enn førmålingen. Gjennomsnittsskåren har beveget seg fra 2,9 til 2,6 i retning hemmer, og utgjør en statistisk signifikant endring ($p < 0,05$).

Figur 6: I hvilken grad opplever du at følgende forhold hemmer eller fremmer samarbeid om IA-tjenester til arbeidsgivere i ditt geografiske område i dag? **Tolkning av lovverk (personvern etc.)**



Ut fra det kvalitative datamaterialet, tolker vi endringene som et utslag av økt bevisstgjøring rundt utfordringene. Gjennom aktiv utprøving i «felt» blir ulik tolkning av regelverket mer tydelig for deltakerne. I samlingene og endringsteoriverkstedene har deltakerne uttrykt usikkerhet rundt handlingsrommet innenfor personvernregelverket. Spesielt gjelder dette muligheten til å drøfte saker

med flere ledere til stede, for å finne felles løsninger. Det er også uklart hvordan man kan ivareta anonymitet ved bruk av spørreskjemaer, der ofte kun et fåtall personer (leder, tillitsvalgt og verneombud) svarer på vegne av virksomheten. Deltakerne uttrykker samtidig en generell bekymring for at en for streng tolkning av personvernforordningen kan gjøre det vanskelig å samarbeide på tvers av fagområder i Nav.

4.3.4 Ledelsesforankring

Et av prinsippene som ligger til grunn for modellens utforming (se kapittel 1.1.1) dreier seg om at tverrfaglig samarbeid om IA-oppgavet er forventet og forankret på alle nivåer i Nav. Implementeringslitteraturen legger i den forbindelse særlig vekt på ledelsesforankring (Aarons et al. 2011). Fylkesteamet skal i utgangspunktet ha en strategisk, koordinerende og veiledende funksjon, og på et overordnet nivå gjøre prioriteringer knyttet til bransjer og større virksomheter i sitt fylke. Videre skal de følge opp arbeidet i arbeidsgiverteamene.

Selv om fylkesteamene har en sentral rolle i samhandlingsmodellen, løser de oppgavene på noe ulike måter. Det er altså et skille mellom ledelsesforankring på modellnivå og ledelsesforankring i praksis. Mens noen fylkesteam har vært tett på med tydelige prioriteringer og faglig støtte, har det også vært eksempler på mindre påkoblede fylkesteam. I ettermålingen ble intervjudeltakerne fra arbeidsgiverteamene spurt om deres inntrykk av fylkesteamets rolle. Flere av informantene svarte at de hadde hatt lite kontakt med fylkesteamet.

«[Fylkesteamet] har ikke vi hatt noen kontakt med. Prosjektlederen sitter jeg tett med».

- Representant fra arbeidsgiverteam

I intervjuer har også prosjektledelsen påpekt at fylkesteamenes rolle bør defineres tydeligere i arbeidet fram mot en eventuell nasjonal modell. Enkelte intervjudeltakere forteller også om ledere som ikke har prioritert deltakelse i fylkesteamet.

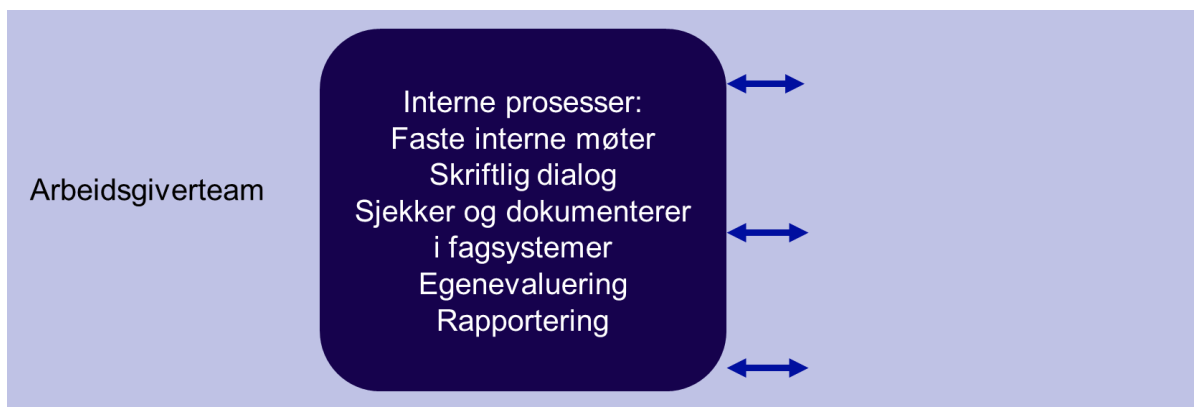
I Vestland har fylkesleddet valgt en annen organisatorisk løsning. Her har hvert av de tre arbeidsgiverteamene blitt fulgt opp av et lederteam bestående av personalledere til de aktuelle deltakerne i arbeidsgiverteamene. Dette skyldes Nav Vestlands regionale organisering og deres ønske om et kortere lederspenn. Noen prosjektdeltakere opplever at dette har ført til en tett oppfølging av piloten. Når nærmeste leder sitter i lederteamet har piloten blitt et tema i oppfølgingssamtaler, avdelingsmøter og mellom involverte ledere i prosjektet. Dette har skjedd hyppigere enn ved tidligere prosjekter hvor ledelsen ikke har vært like tett koblet på. Arbeidsgiverteam og lederteam har også hatt tettere kontakt ved å delta på hverandres møter. Dermed har utfordringer som lederteamet har kunnet bidra med å løse, blitt tatt tak i på et tidligere tidspunkt. Fylket opererte også med en styringsgruppe som skulle sikre forankring på det øverste ledernivået i fylket, på tvers av styringslinjer. Styringsgruppen fikk imidlertid aldri noen reell funksjon og ble derfor avviklet sommeren 2024.

Hvilken bakgrunn prosjektleder har ser også ut til å påvirke arbeidsgiverteamenes perspektiver og arbeidsmetoder. Nordland skiller seg ut ved at prosjektleder er ansatt i Nav Hjelpemidler og tilrettelegging, mens prosjektleder i de andre fylkene har bakgrunn fra Nav Arbeidslivssenter. I

intervjuer fremhever ulike representanter fra pilotfylkene at ledelsesforankring og fagbakgrunn hos leder kan påvirke hvordan situasjoner oppfattes og vurderes. For eksempel kan det være enklere å integrere Nav Hjelpemidler og tilrettelegging som del av tjenestene til arbeidsgivere når prosjektleder har bakgrunn fra enheten.

4.4 Interne aktiviteter

Figur 7: Utdrag 2 fra virkningskjeden



Arbeidsgiverteamene skal ha en operativ, rådgivende og koordinerende funksjon. I praksis er det den operative funksjonen de fleste arbeidsgiverteamene har fått testet ut, og de interne aktivitetene har variert ut fra hvilke funksjoner arbeidsgiverteamene har testet ut.

I det videre presenteres empiri knyttet til arbeidsgiverteamenes sammensetning og hvordan de har strukturert sine interne arbeidsprosesser.

4.4.1 Systematikk og struktur i teamarbeidet

Felles for arbeidsgiverteamene er at deltakerne brukte tid på å bli kjent med hverandre i starten av prosjektperioden, slik vi har beskrevet i underveirapporten (Oxford Research, 2024). Gjennom intervjuer, samlinger og arbeidsverksteder har mange prosjektdeltakere vært tydelige på viktigheten av å sette av tid til å bli godt kjent med hverandres kompetanser for å lykkes med reell samhandling. Tid til å arbeide sammen og lære hverandre å kjenne trekkes også fram som avgjørende ved samhandlingsmodellen, sammenlignet med mer flyktige teamsammensetninger. Mange informanter har beskrevet samarbeidet mellom Nav-enhetene før piloten som lite systematisk, da enhetene manglet erfaring og rutiner for å arbeide planmessig med tjenesteleveranser til arbeidsgivere. Et viktig funn er at samarbeidet beskrives som langt mer systematisk etter man begynte å arbeide i tråd med modellen. Dette innebærer at samarbeidet er mer planmessig og regelmessig, og at det settes på agendaen hos de respektive Nav-enhetene. I tillegg viser funnene at det er en økt bevissthet om mulige gevinster ved å samarbeide på tvers av kompetanser og fagområder.

Verktøyet Start Smart⁶ har av mange pilotdeltakere blitt trukket frem som en suksessfaktor for det interne arbeidet i arbeidsgiverteamene. Ved hjelp av Start Smart har deltakerne fått bedre kjennskap til

⁶ Start Smart er et verktøy utviklet av Norges Handelshøyskole (NHH) og AFF for oppstart og utvikling av team og grupper. Verktøyet brukes til å etablere klare mål, definere roller og arbeidsformer, og fremme effektivt samarbeid fra starten av et prosjekt eller teamarbeid (NHH, u.å.)

hverandres faglige kompetanse. Verktøyet har også tydeliggjort roller, målsettinger og arbeidsmetoder innad i teamet. Utskiftninger av deltakere underveis har gjort det mer tidkrevende for enkelte arbeidsgiverteam å skape en felles forståelse for hverandres roller og kompetanser. Tydelige roller og fordeling av ansvar er også i tråd med modellens prinsipper for samarbeid (se kap. 1.1.1).

Hvert arbeidsgiverteam har en person med leder- eller koordinatorkompetanse. I noen fylker beskrives funksjonen som viktig for å tilrettelegge for arbeidsgiverteamenes arbeidsprosesser, og den som har rollen er gjerne hovedkontaktperson for arbeidsgiver. Ofte er denne representanten tilknyttet Nav Arbeidslivssenter. Flere intervjudeltakere forklarer gjerne dette valget med at Nav Arbeidslivssenter tradisjonelt sett har størst eierskap til IA-oppgavet. Imidlertid påpeker en prosjektleder i intervju at dersom denne rollen skulle vært tildelt nå som prosjektet har kommet lengre, kunne andre faggrupper enn Nav Arbeidslivssenter tatt på seg ansvaret:

«Det var Nav Arbeidslivssenter som rakk opp hånda da vi startet. Om jeg hadde gått inn i hvert team nå, kunne andre faggrupper tatt rollen. Det handler nok litt om trygghet i rollen».

- Prosjektleder

4.4.2 Fagområder, deltakere og grensesnitt

Som beskrevet i kapittel 4.2, består arbeidsgiverteamene stort sett av IA-rådgivere fra Nav Arbeidslivssenter, SYFO-veiledere og markedskontakter fra lokale Nav-kontor samt rådgivere fra Nav Hjelpemidler og tilrettelegging. Gjennom ulike konfigurasjoner av teamene har fylkene testet ut grenser for samarbeid. Noen samarbeid har avtatt underveis, mens andre team har heftet på flere fagområder. I noen av arbeidsgiverteamene har marked blitt mindre fremtredende over tid. Det skyldes at det utadrettede arbeidet, og kanskje særlig tjenesteleveransene, ligger nærmere SYFO-veilederne og IA-rådgivernes primære arbeidsoppgaver. Samtidig forteller intervjudeltakere fra andre arbeidsgiverteam at markedsrådgiveren har hatt en fremtredende rolle enn de opprinnelig var tiltenkt i piloten (se kapittel 4.5).

Kapasitetsspørsmål hos Nav Hjelpemidler og tilrettelegging har også tidvis gjort det krevende for dem å prioritere piloten. Deltakelsen i samhandlingsmodellen fra Nav-kontorenes side kan også være sårbar, for eksempel i forbindelse med sykefravær blant veiledere eller økt volum på saksinngangen. Enkelte arbeidsgiverteam i ett av pilotfylkene har også innslag av andre kompetanser som gjeldsrådgiver, AAP-veileder og ungdomsveiledere. Intervjudeltakere forteller at nytten av å koble på disse fagområdene varierer. Slike fagområder har, ifølge intervjudeltakerne, mye å bidra med når bistanden er relevant, men det er tross alt sjeldnere enn tjenester knyttet til sykefraværsoppfølging og arbeidsmiljøarbeid.

Datamaterialet indikerer at det er variasjoner i graden av autonomi blant arbeidsgiverteamene. Enkelte arbeidsgiverteam har i større grad enn andre prioritert og valgt ut arbeidsgivere selv, mens andre team har fått virksomheter tilordnet fra fylkesteamet. I Nordland og Innlandet har de testet ut både at arbeidsgiverteamene selv prioriterer virksomheter og at fylkesteamet har gjort det for dem. I Trøndelag fikk arbeidsgiverteamene mandat til å velge ut virksomheter fra oppstart, mens arbeidsgiverteamene i Vestland arbeidet med tjenester til strategiske partnere. Arbeidsgiverteamene som har fått mulighet til å prioritere virksomheter selv uttrykker at de har vært fornøyde med den

løsningen. Blant arbeidsgiverteamene som har fått tildelt arbeidsgivere har erfaringene vært noe mer blandede.

4.4.3 Antall samarbeidende enheter

I enkelte arbeidsgiverteam har det vært mange enheter som har bidratt med ressurser, for eksempel SYFO-veiledere fra flere Nav-kontor. Dette gjør at arbeidsgiverteamene må forholde seg til flere ledere og den organisatoriske kompleksiteten øker. For å håndtere denne utfordringen, har for eksempel et arbeidsgiverteam i Nordland organisert seg med et underteam for SYFO-veiledere fra de tre Nav-kontorene som den utvalgte virksomheten forholder seg til:

Underteam for oppfølging av sykemeldte i virksomheten

I Nordland har det ene arbeidsgiverteamet organisert seg med et underteam bestående av SYFO-veiledere fra de tre ulike Nav-kontorene som den prioriterte virksomheten forholder seg til. Bakgrunnen for at SYFO-teamet ble opprettet var at veilederne og fylketeamet ønsket at Navs oppfølging av sykemeldte skulle fremstå helhetlig overfor virksomheten, uavhengig av hvilket kontor som utførte oppfølgingen. I SYFO-teamet diskuterer veilederne saker og koordinerer sin innsats mot virksomheten. Når SYFO-teamet har saker som krever at flere deltakere i arbeidsgiverteamet bistår, informerer underteamet resten av arbeidsgiverteamet. SYFO-veilederne forteller at organiseringen med underteam har ført til kompetanseoverføring mellom SYFO-veilederne, styrket arbeidsmiljø og bedre samarbeid mellom de tre Nav-kontorene.

Flere prosjektdeltakere påpeker at geografiske avstander mellom Nav-enheter som bidrar med ansattressurser til teamene skaper utfordringer knyttet til tid og økonomi, spesielt når det er behov for fysiske møter. Dette er særlig relevant i oppstartsfasen, når teammedlemmene skal bli kjent med hverandre og etablere tillitsfulle relasjoner. Flere trekker frem fysiske møter som viktige for å bygge tillit og psykologisk trygghet mellom teammedlemmene, og at dette kan være vanskelig å oppnå gjennom digitale plattformer alene.

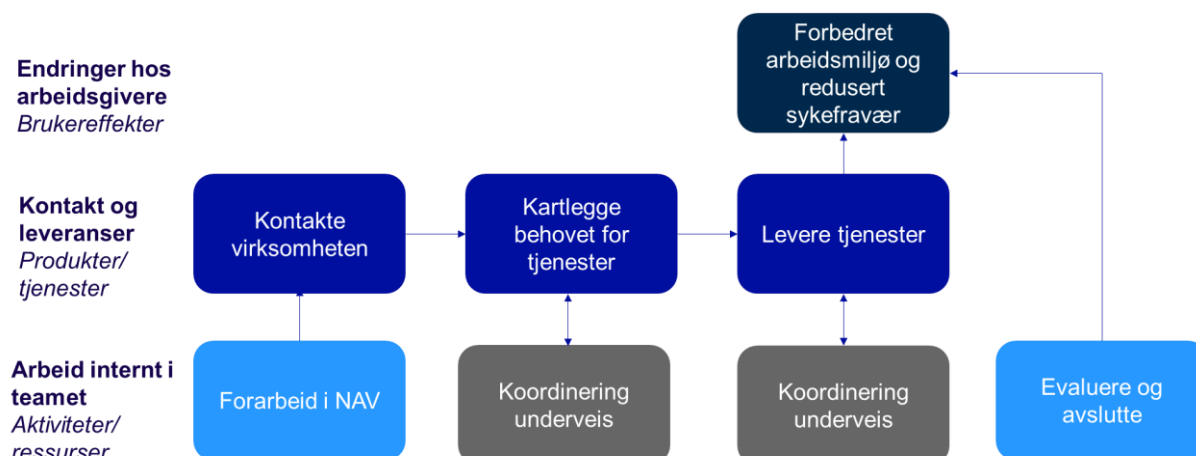
4.4.4 Operativ funksjon

Den operative funksjonen til arbeidsgiverteamet er å bistå virksomheter basert på overordnede føringer fra fylketeamet, prioriteringsverktøyet FIA⁷, og/eller lokale behov.

I neste figur har vi illustrert hvordan de ulike stegene i IA-veilederen relaterer seg til arbeidsgiverteamenes operative funksjon og nivåene i virkningskjeden. Figuren viser at de interne arbeidsprosessene i teamet består av forarbeid i Nav, koordinering underveis i forbindelse med kontakt og leveranser, evaluering og beslutning om å avslutte innsatsen.

⁷ FIA er Navs prioriteringsstøtteverktøy for å målrette innsatsen til virksomheter som potensielt kan forebygge og redusere sykefraværet i sin bedrift. FIA gir blant annet en oversikt over sykefraværsprosent, antall arbeidsforhold, samt tapte og potensielle dagsverk (Nav, 2024).

Figur 8: Arbeidsgiverteamenes arbeidsprosess



Arbeidsgiverteamene jobber tett sammen gjennom hele prosessen. Dette understreker at gevinstene kommer fra å løse oppgaver sammen. Intervjudeltakere peker på at nettopp samtidigheten og felles oppgaveløsning skiller samhandlingsmodellen fra tidligere samarbeidsformer: Man må arbeide aktivt sammen og se hverandre i aksjon, for å få reell innsikt i hverandres kompetanseområder.

De interne aktivitetene knyttet til den operative funksjonen ser hovedsakelig ut til å ha pågått innenfor rammen av faste teammøter. I fellesskap har teamene gjort forundersøkelser og skaffet seg et bredest mulig informasjonsgrunnlag om virksomhetene, og på denne måten forberedt seg på å ta kontakt og «selge seg inn». Deltakerne har i mange tilfeller hatt tilgang på ulik informasjon om virksomheter som er blitt vurdert eller valgt ut for kontakt, avhengig av tidligere kontakt og leveranser. Teamene har dermed ofte vært i stand til å danne seg et mer helhetlig inntrykk og en «merviten» om virksomhetens behov enn en IA-rådgiver eller markedsrådgiver ville vært i stand til på egenhånd.

Etter at virksomhetene er valgt ut, er det arbeidsgiverteamene som tar kontakt med virksomhetene og eventuelt inngår et samarbeid med dem (se kapittel 4.5.1). Bistanden som gis gjennom arbeidsgiverteamenes operative funksjon leveres av teammedlemmene, enten i fellesskap eller individuelt, basert på behovskartlegging. Denne bistanden er tilpasset for å møte den enkelte virksomhets spesifikke behov. Når kontakten med virksomheten er opprettet bruker arbeidsgiverteamene møtene til å diskutere problemstillinger som har kommet opp i samtaler med ledelse og/eller partsgruppe. Arbeidsgiverteamet har også drøftet videre framgangsmåte, forberedt leveranser, samt evaluert egen innsats underveis. Noen team har også hatt evaluering av den generelle samarbeidsformen på agendaen i egne møter. Evaluering i samarbeid med virksomheten omtales nærmere i kapittel 4.5.4.

For noen team satte eksterne leveranser fart på etableringen av det interne teamsamarbeidet. En informant trekker fram at arbeidsgiverteamene raskere ble operative enn i andre satsninger fordi de tidlig fikk arbeidsgivere og oppgaver å samarbeide om.

De fleste arbeidsgiverteamene har testet ut den operative funksjonen, og har kartlagt virksomhetenes behov og levert tjenester basert på behovene. Eksempler på arbeidsgiverteamenes leveranser omtales nærmere i kapittel 4.5.

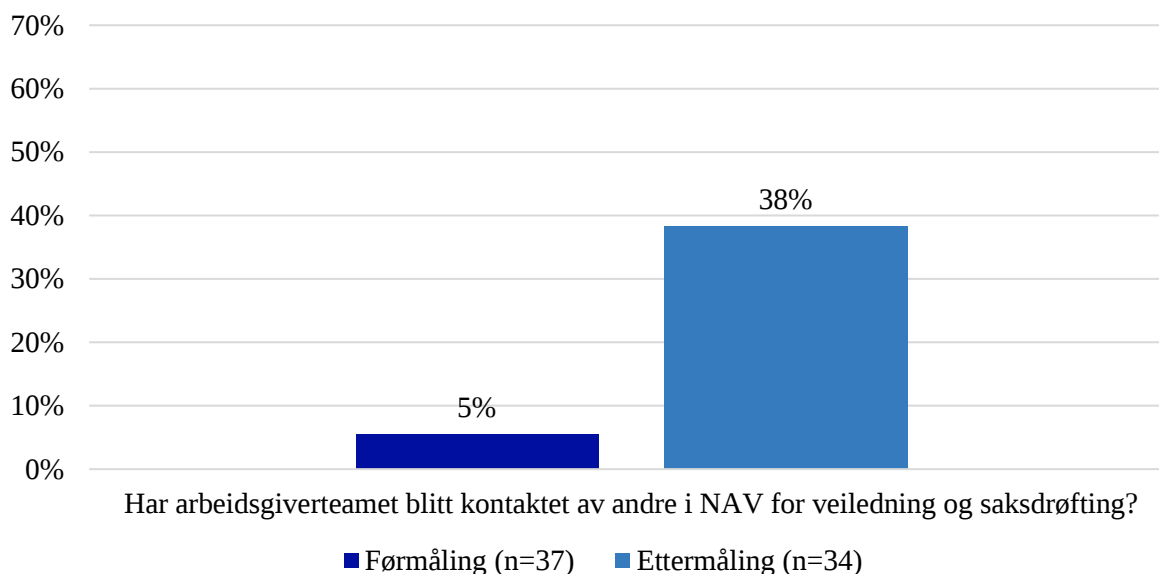
4.4.5 Rådgivende funksjon

Arbeidsgiverteamene kan også ha en rådgivende funksjon overfor enheter og veiledere med behov for drøfting og bistand i saker ut mot virksomheter. Teamet vil dermed kunne spre tverrfaglig kunnskap også utenfor teamet og bidra til økt kunnskap om IA-oppdraget og tilhørende tjenester i Nav.

I ettermålingsintervjuene og i den siste workshopen ble den rådgivende funksjonen tematisert, og flere pekte på at denne funksjonen i liten grad var testet ut i piloten. For at den rådgivende funksjonen skal kunne testes ut av arbeidsgiverteamene, krever det at personer utenfor piloten kjenner til arbeidsgiverteamene og hva de kan tilby. Deltakere i piloten har informert, eller gjort forsøk på å informere, om samhandlingsmodellen i ulike møter, både for ledere, rådgivere og veiledere. Manglende «bestillerkompetanse» kan være en del av forklaringen på at de i liten å grad er blitt kontaktet av andre kolleger i Nav.

Samtidig svarer 38 prosent av respondentene i ettermålingen at deres arbeidsgiverteam har blitt kontaktet av andre i Nav for veiledning og saksdrøfting (Figur 9). Til sammenligning var det i nullpunktsmålingen kun fem prosent som svarte det samme. Variasjonen mellom tilbakemeldingene i intervjuene og resultatene fra spørreundersøkelsen kan skyldes at arbeidsgiverteamene har blitt stilt et ja/nei-spørsmål som ikke får fram at omfanget av denne typen aktivitet har vært lavt, relativt til det operative arbeidet. Endringen kan også leses som et utslag av virketid.

Figur 9: Har arbeidsgiverteamet blitt kontaktet av andre i Nav for veiledning og saksdrøfting?

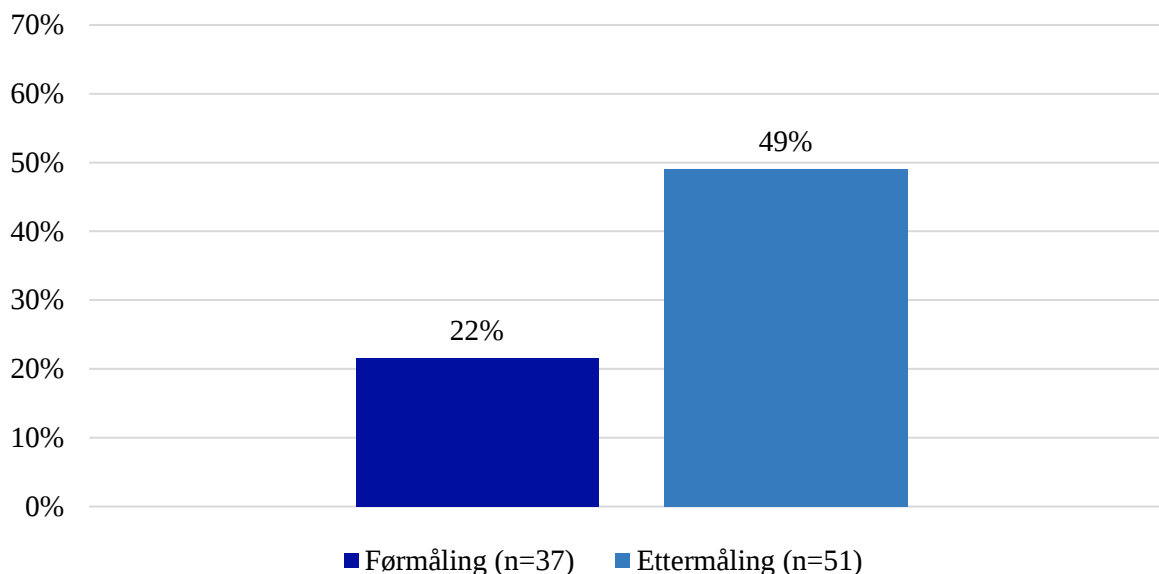


4.4.6 Koordinerende funksjon

Noen arbeidsgiverteam har også hatt en koordinerende funksjon ved å videreformidle og knytte kontakt mellom ulike fagområder, til egen enhet og kollegaer. Som for den rådgivende funksjonen, opplever teammedlemmene og prosjektlederne at den koordinerende funksjonen har kommet i bakgrunnen av den operative. Også den koordinerende funksjonen krever tid og ressurser fra personer utenfor teamet for å kunne bli testet ut.

I ettermålingen ble respondentene i arbeidsgiverteamene spurt om deres team hadde koblet på andre ressurser i Nav enn teammedlemmene (Figur 10). I førmålingen svarte 22 prosent at de hadde det, mens det i ettermålingen var 49 prosent som hadde koblet på andre ressurser i Nav.

Figur 10: Har teamet koblet på andre ressurser i Nav enn teammedlemmenes?



Datamaterialet viser også eksempler på at arbeidsgiverteam har sett behov for å koble på andre fagpersoner, også fra samme Nav-enhet. For eksempel hadde en virksomhet spørsmål om ørepropper til sine ansatte. Rådgiveren fra Nav Hjelpemidler og tilrettelegging som er med i arbeidsgiverteamet som følger opp den aktuelle hadde ikke kompetanse på hørsel, og måtte dermed avklare med en kollega med den rette kompetansen. Videre viser datamaterialet at arbeidsgiverteamene har utøvd sin koordinerende funksjon gjennom å koble på jobbspesialister, gjeldsrådgivere og andre fagpersoner i og utenfor Nav (se kapittel 4.5.3).

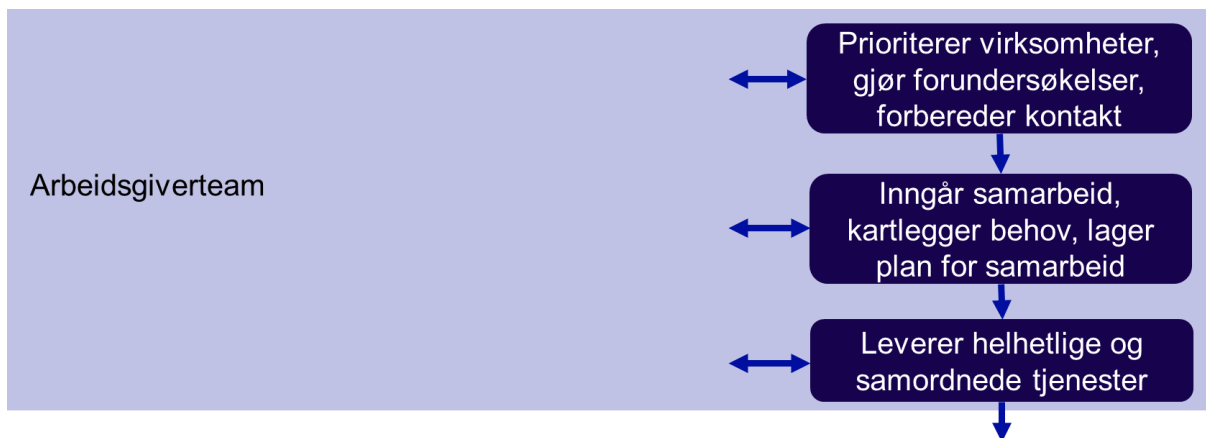
I Nordland har arbeidsgiverteamene testet ut den koordinerende funksjonen, ved å inkludere kolleger utenfor teamet i forbindelse med leveranser. Avhengig av virksomhetenes behov, har disse ressursene enten bidratt med enkeltstående oppgaver eller blitt integrert som faste medlemmer av teamet. Eksempelvis bestemte et arbeidsgiverteam seg for å jobbe mot en avdeling i kommunen, og ønsket at SYFO-veilederen som til vanlig jobber med denne avdelingen skulle inngå i arbeidsgiverteamet. Slik ville vedkommende bli oppdatert på, og kunne bidra inn i, arbeidsgiverteamets aktiviteter.

Arbeidsgiverteamet i Bergen har hatt utfordringer med å utøve sin operative funksjon mot strategiske partnere, på grunn av kompleksiteten i samarbeidet med de store strategiske partnerne. De har derimot hatt en koordinerende funksjon i arbeidet mot de strategiske partnerne. I intervjuer forteller en deltaker i arbeidsgiverteamet at det har gått mye tid til møter uten at teamet selv har fått mulighet til å levere direkte tjenester. Ifølge informanten ønsket arbeidsgiverteamet å teste ut den operative funksjonen på en noe mindre virksomhet, og arbeidsgiverteamet inngikk derfor et samarbeid med en virksomhet (med ca. 1000 ansatte) som ikke hadde inngått strategisk partneravtale per sommeren 2024.

Andre arbeidsgiverteam forteller at de har hatt en utvikling fra kun den operative funksjonen, til også å ha fått testet ut den rådgivende og koordinerende funksjonen sin (se kapittel 4.5.3).

4.5 Tjenester og leveranser

Figur 11: Utdrag 3 fra virkningskjeden



Arbeidsgiverteamene har samlet sett levert en rekke tjenester til sine prioriterte virksomheter, i tråd med IA-veilederen. Behovet for bistand og tjenester har variert fra virksomhet til virksomhet.

I arbeidet med de prioriterte virksomhetene kommer de ulike fagområdene inn med ulike perspektiver, og ser ulike behov i virksomhetene. Til sammen gir arbeidsgiverteamorganiseringen mulighet for et bredere perspektiv på virksomhetene. Dette brede perspektivet kommer særlig til syne i kartleggingen av virksomhetene og i leveranser hvor flere fagområder bidrar sammen.

4.5.1 Innsalg av tjenester

Etter at det er gjort en prioritering av virksomhetene, og arbeidsgiverteamene har tatt kontakt med den utvalgte virksomheten, starter innsalget av Navs bistand og tjenester. Arbeidsgiverteamene har brukt ulike fremgangsmåter for å presentere og selge inn sine tjenester. I innledende møter med prioriterte arbeidsgivere har noen arbeidsgiverteam valgt å delta med alle medlemmene av teamet. Andre arbeidsgiverteam har sendt utvalgte medlemmer til møtene med arbeidsgiverne, for å kartlegge virksomhetens behov på vegne av teamet.

I Nordland har ett av teamene utarbeidet en informasjonsseddel for å informere mellomledere i virksomheten om hva Nav kan bistå med og hvem de kan kontakte (Figur 12). På denne måten har de nådd ut til flere ledere med konkret informasjon om bistanden de kan få fra Nav.

Figur 12: Informasjonsseddel fra et arbeidsgiverteam



Regionalt arbeidsgiverteam

Kontaktinfo:

- NAV Arbeidslivssenter Nordland
- NAV Indre Salten
- NAV Hjelpemiddelsentral Nordland

har takket ja til å delta i et samarbeid for bedre samhandling om IA-oppdraget (inkluderende arbeidsliv) sammen med NAV.

Dette innebærer at vi i NAV leverer mer helhetlig og koordinerte tjenester til arbeidsgiver. Dette gjør vi gjennom et regionalt arbeidsgiverteam som jobber tett opp mot.

Teamet består av ressurspersoner fra flere ulike enheter i NAV, og leverer helhetlig og koordinerte tjenester innen:

- Forebyggende sykefraværarbeid
- Veiledning innen sykefraværsoppfølging
- Rekruttering og inkludering
- Hjelpemidler og tilrettelegging



NAV Arbeidslivssenter Nordland

Er et ressurs- og kompetansesenter som bistår virksomheter og bedrifter med råd og veiledning for å redusere sykefraværet, styrke jobbnærværet og bedre arbeidsmiljøet. Ut ifra virksomhetens forutsetninger kjører vi kurs og fasiliterer prosesser som vi tilpasser den enkelte virksomhet. NAV Arbeidslivssenter kan bidra med å:

- Etablere og utvikle partsamarbeid som grunnlag for å forbedre arbeidsmiljøet og redusere sykefraværet
- Kartlegg, forbedre og videreutvikle arbeidsmiljøet
- Øke kvaliteten på sykefraværsoppfølgingen

NAV Indre Salten

Sykefraværsoppfølging

Sykefraværsoppfølgingen i NAV er behovsorientert, hvor målet er å forhindre et langvarig sykefravær. I perioden den ansatte er sykemeldt skal NAV vurdere bruk av ulike tiltak for å hjelpe den sykemeldte over i egen jobb, eller over i et annet arbeid.

Marked

Markedskoordinator er bindeleddet mellom arbeidsgiver og jobbsøkere i NAV. Arbeidsgivere som henvender seg til NAV Indre Salten for å finne arbeidskraft får følgende bistand:

- CVene til alle som er interessert i jobben
- Oppfølging av aktuelle kandidater
- Tilgang på inkluderingsmidler

NAV Hjelpemiddelsentral Nordland

Arbeid og utdanningsteamet ved NAV Hjelpemiddelsentral kan bidra i saker der det er behov for tilrettelegging på arbeidsplassen. Målet er å øke deltakelsen for mennesker med nedsatt funksjonsevne gjennom veiledning om tilrettelegging og aktuelle hjelpemidler. Vi jobber tverrfaglig og har kompetanse innen fagområdene syn, hørsel, kommunikasjon, kognisjon og ergonomi, samt tolketjeneste for døve, døvblinde og hørselshemmede.

Flere arbeidsgiverteam har strevd med å komme i posisjon hos de prioriterte arbeidsgiverne, og dermed har det blitt vanskelig å presentere hva arbeidsgiverteamene kan tilby. Prosjektdeltakerne peker på ulike grunner til at de har hatt utfordringer med å komme i posisjon. For eksempel har noen arbeidsgiverteam hatt med seg representanter fra alle fagenhetene i de innledende møtene med arbeidsgivere. Noen intervjudeltakere peker på at dette kan ha virket overveldende for virksomhetene.

Enkelte arbeidsgiverteam har gjort forsøk på å selge inn tjenester til arbeidsgivere uten suksess. Selv om arbeidsgiverteamet i møtet med den prioriterte virksomheten har forklart hvilke tjenester som kan tilbys fra Nav har virksomhetene takket nei. Når dette gjentar seg kan det reises spørsmål ved hvorvidt arbeidsgiverteamet virkelig har forstått arbeidsgivers behov. I andre tilfeller har arbeidsgiverteamene måttet selge inn og forankre innsatsen i ledelsen på nytt, etter at personer i ledelsen i de prioriterte virksomhetene har byttet jobb.

En informant poengterer at grundig forarbeid i tråd med IA-veilederen er avgjørende for å velge ut virksomheter som faktisk trenger og ønsker støtte. Ved å kartlegge behovene nøye på forhånd kan arbeidsgiverteamene unngå å bruke ressurser på virksomheter som ikke har behov for, eller ønsker bistand. Informanten understreker også viktigheten av å dokumentere samarbeidet med arbeidsgiverne gjennom konkrete planer og samarbeidsavtaler.

I intervjuer ble de prioriterte arbeidsgiverne spurt om hvilke krav til ressursinnsats de opplevde at oppfølging fra et arbeidsgiverteam krevde. Svarene på dette spørsmålet varierte. Arbeidsgivere uten strategisk partnerskapsavtale rapporterte at deltakelse i piloten krevde mer ressurser enn tidligere. Flere av de intervjuede arbeidsgiverne fortalte samtidig at de i utgangspunktet hadde god kontakt med Nav, særlig Nav Arbeidslivssenter, og at de ikke hadde merket noen endring i ressursinnsatsen etter at piloten startet.

4.5.2 Kartlegging

Det finnes allerede verktøy som brukes i kartleggingen av prioriterte virksomheter, i tråd med IA-veilederen. Kartleggingsverktøyet i FIA er lagt opp som et samtaleverktøy, hvor temaene er virksomhetens partssamarbeid, sykefraværarbeid og arbeidsmiljø for å avdekke behov for IA-tjenester basert på IA-veilederen. Arbeidsgiverteamet i Sunnfjord så behov for å bedre kunne kartlegge bedriftens behov for rekruttering og tjenestene til Nav Hjelpemidler og tilrettelegging. Med bakgrunn i dette utviklet de derfor et samtaleverktøy. Arbeidsgiverteamet i Sunnfjord har også gitt innspill til videreutviklingen av kartleggingsverktøyet i FIA i løpet av prosjektperioden:

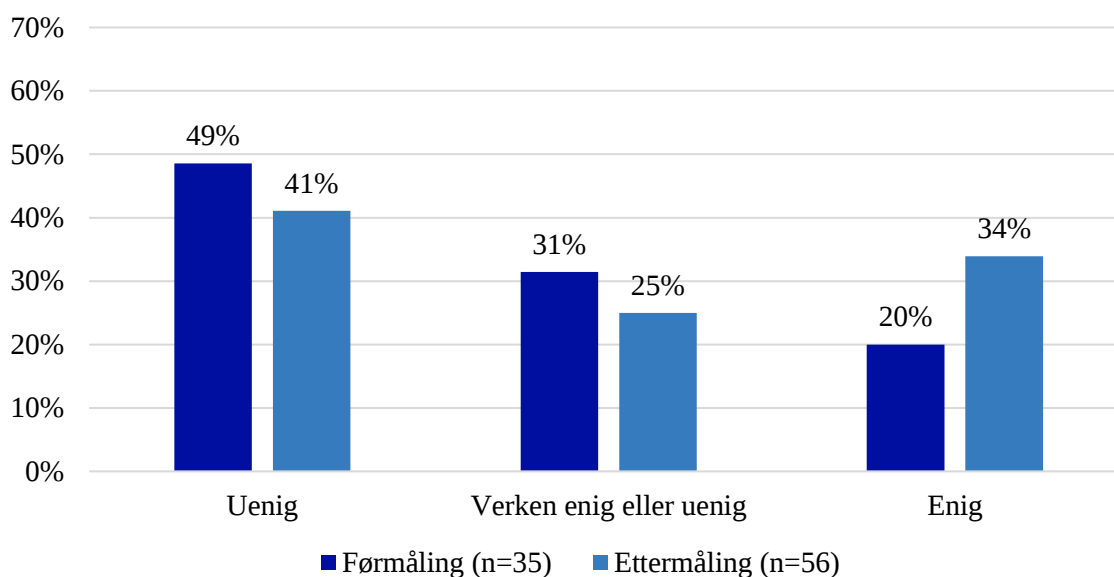
Utvikling av nytt samtaleverktøy

Arbeidsgiverteamet i Sunnfjord har utviklet et samtaleverktøy for å sikre at alle fagområdene teamet representerer blir kartlagt før de tilbyr tjenester til virksomheten. Samtaleverktøyet skal fungere som et utgangspunkt for en samtale med ledelsen i bedriften og gi oversikt over hva virksomheten trenger av bistand fra Nav. Hensikten med samtaleverktøyet er å bli bedre kjent med virksomheten. Verktøyet tar for seg temaer som virksomhetens partssamarbeid, arbeidsmiljøarbeid, inkludering av personer som står utenfor arbeidslivet, kompetansebehov, systematisk sykefraværarbeid og praksis for tilrettelegging av arbeidsoppgaver.

Intervjudeltakere forteller at arbeidsgiverteamorganiseringen har muliggjort en bredere og mer tverrfaglig kartlegging av virksomheter enn hva de deltakende Nav-enhetene kunne gjort hver for seg. For eksempel kan IA-rådgiverne ha spørsmål om partssamarbeid og arbeidsmiljø, mens rådgivere fra Nav Hjelpemidler og tilrettelegging kartlegger støy eller om virksomheten har ansatte med lite synlige funksjonsnedsettelser, som nedsatt hørsel, kognitive utfordringer forbundet med ADHD eller lese- og skrivevansker – og kan hjelpe til med å komme til bunns i hva som er årsaker til at ansatte ikke mestrer arbeidshverdagen. Videre vil SYFO-veiledere kunne stille spørsmål om hvordan det jobbes med oppfølgingsplaner, og markedskontakten kan se på behovet for rekrutteringsbistand fra Nav.

I før- og ettermålingen svarer henholdsvis 20 prosent og 34 prosent at de er enige i at Nav har gode prosesser for å identifisere helheten i arbeidsgivernes behov (Figur 13). Dette utgjør en endring i gjennomsnittskår i retning «enig» fra 2,6 til 2,9. Endringen er statistisk signifikant ($p = 0,05$) Vi går nærmere inn på behov for forbedring av Navs kartleggingsverktøy i kapittel 4.6.

Figur 13: Nav har gode prosesser for å identifisere helheten i arbeidsgivers behov.



4.5.3 Tjenesteleveranser

Som en del av stegene i IA-veilederen skal arbeidsgiverteamene levere tjenester. Tjenesteleveransene fra arbeidsgiverteamene er ulike ettersom leveransene er basert på arbeidsgivernes behov.

Arbeidsgiverteamene har også levert tjenester på ulike måter. Vi finner både eksempler på at arbeidsgiverteamene har levert tjenester sammen som team, og at fagområder har levert tjenester hver for seg. I enkelte arbeidsgiverteam bygger de videre på tjenester og ideer som kommer fra andre satsninger, mens det i noen team er utviklet nye tjenester for å møte de prioriterte arbeidsgivernes behov.

Et arbeidsgiverteam i Trøndelag har utviklet en webinarrekke på eget initiativ.

Webinarrekke om fagområdene i arbeidsgiverteamet

Arbeidsgiverteamet i Inn-Trøndelag utviklet en webinarrekke med temaer som forebyggende sykefraværarbeid, rekruttering, AAP, tjenestene til Nav Hjelpemidler og tilrettelegging, samt gjeldsrådgivning. Nav Arbeidslivssenter hadde tidligere tilbudt mer omfattende opplæring om lignende tematikk, men arbeidsgiverteamet utviklet et konsept bestående av korte webinarer med mål om å skape refleksjon og interesse for eventuell videre bistand. Webinarene inneholder et bredere spekter av temaer enn opplegget som Nav Arbeidslivssenter tidligere hadde tilbudt, takket være bidrag fra alle fagområdene i teamet. Dette inkluderer også viktig kunnskap om gjeldsrådgivning, som et tidligere teammedlem har bidratt med. Målgruppen for de digitale webinarene var ledelsen i virksomheten, verneombud og tillitsvalgte samt teamledere. Webinarene ble utviklet for å gi virksomheten innsikt i Navs tjenester.

Arbeidsgiveren fikk altså innføring i flere områder i Nav enn gjennom det opprinnelige webinar fra Nav Arbeidslivssenter. Webinarrekken er gjennomført for én stor virksomhet, og skal i løpet av høsten 2024 gjennomføres for en annen stor virksomhet.

Et arbeidsgiverteam i Vestland har analysert anonymiserte case fra ledere og utarbeidet mulige løsninger som ble presentert på en ledersamling:

Bistand med anonymiserte case på ledersamling

Arbeidsgiverteamet i Bergen presenterte anonymiserte case i forbindelse med en ledersamling for 20 ledere fra en prioritert arbeidsgiver. I forkant av ledersamlingen hadde lederne sendt inn seks-sju krevende case, som de ønsket at arbeidsgiverteamet skulle gi innspill på. Arbeidsgiverteamet diskuterte disse casene sammen i forkant av ledersamlingen, og kom frem til mulige løsninger på sakene. I noen av sakene var ekspertbistand relevant. Noen trengte bistand til å skaffe nytt arbeid, og i andre saker var det behov for bistand fra Nav Hjelpemidler og tilrettelegging. På ledersamlingen presenterte én IA-rådgiver og én rådgiver fra Nav Hjelpemidler og tilrettelegging casene og diskusjonene fra arbeidsgiverteamet. Da lederne skulle evaluere ledersamlingen i etterkant ble arbeidsgiverteamets innsats vurdert som den beste delen av samlingen.

Flere arbeidsgiverteam i Innlandet har gitt lignende bistand til sine prioriterte arbeidsgivere gjennom saksdrøftingsverksteder. Dette er faste møtepunkter hvor ledere kan melde inn saker og få bistand fra arbeidsgiverteamene:

«Møteplassen» - saksdrøftingsverksteder

I Innlandet har flere team hatt saksdrøftingsverksteder med sine utvalgte virksomheter. I Ringsaker kalles disse saksdrøftingsverkstedene «Møteplassen». Møteplassen er en arena for veiledning og støtte til ledere, og tar opp temaer som forebygging, tilrettelegging og oppfølging. Alle fagområdene i arbeidsgiverteamene deltar på saksdrøftingsverkstedene. Samtidig leveres tjenester til arbeidsgivere som følge av Møteplassen ut ifra behov og uavhengig av arbeidsgiverteamet. For eksempel, dersom det handler om partsgrupper, følger IA-rådgiver opp. Dersom det gjelder dialogmøter er det Nav-veileder som tar saken. Rådgiver fra Nav Hjelpemidler og tilrettelegging bistår i saker som gjelder kartlegging og utredning av tilrettelegging for ansatte med funksjonsnedsettelse. Målet med møteplassen er å legge igjen læring, slik at arbeidsgiveren blir bedre til å forebygge, tilrettelegge og håndtere sykefraværssaker. Deltakere i arbeidsgiverteamet i Ringsaker forteller at de opplever en nedgang i behovet for dialogmøter som følge av «Møteplassen».

En representant fra en arbeidsgiver forteller at Møteplassen har vært en viktig arena for å diskutere vanskelige enkeltsaker som de ikke får løst på ledernivå eller med HR-avdelingen. Intervjudeltakeren forteller at Møteplassen har vært en arena hvor ledere har kunnet få innspill til å løse vanskelige saker:

«Jeg skulle ønske at flere kunne få nyttiggjort seg av Møteplassen. Hvis man visste at de var tilgjengelig for oss en gang i måneden. De fleste sakene håndterer vi selv. Noen får vi hjelp av HR på og i noen få saker får vi hjelp av Nav. Det blir flere vanskelig saker. Bare å vite at man kan booke tid [på Møteplassen]. Det ikke lett å gå inn på Nav sine sider for å få vite hva vi kan søke støtte til».

- Arbeidsgiver

På bakgrunn av et behov for barnehagevikarer, har arbeidsgiverteamet i Hamar utviklet et barnehageassistentkurs:

Utvikling av barnehageassistentkurs

Arbeidsgiverteamet i Hamar har, sammen med sine samarbeidende barnehager, sett behov for å utvikle et barnehageassistentkurs. Barnehager har lenge vært prioritert i IA-arbeidet. Bakgrunnen for kurset var todelt. For det første manglet barnehagene vikarer. For det andre slet barnehagene med å tilrettelegge for god opplæring av de vikarene de fikk. Ideen til et barnehageassistentkurs kom etter et møte med virksomheten. Kurset ble gjennomført i september 2024 for ti personer. Deltakerne var ifølge arbeidsgiverteamet godt fornøyde med kurset. Per oktober 2024 hadde sju av ti deltakere fått jobb, og ifølge arbeidsgiverteamet får resten av deltakerne også jobb dersom de kan fremlegge politiattest. Det trekkes frem som en suksessfaktor at barnehagene selv var med på å utforme kurset. Arbeidsgiverteamet vurderer om konseptet kan utvikles til andre bransjer, for eksempel innen renhold.

Arbeidsgiverteamet koordinerte utviklingen av kurset, og fikk inn en ekstern aktør som gjennomførte kurset, og hadde kontakt med regional tiltakskoordinator i Nav for å sørge for at de fulgte retningslinjene for offentlige anskaffelser. Samtidig fikk arbeidsgiverteamet innspill til kurset fra barnehagene de har valgt ut som prioriterte virksomheter.

I en prioritert virksomhet pågikk det allerede arbeid med et prosjekt om jobbglidning, da arbeidsgiverteamene kom i gang med sitt arbeid:

Rekrutteringsbistand - oppgaveglidning på sykehus

Ett av arbeidsgiverteamene kom inn i et allerede etablert nærværprosjekt i en avdeling på et sykehus hvor Nav Arbeidslivssenter hadde bidratt inn. Avdelingen har over mange år hatt svært høyt sykefravær. Etter en kartlegging av sykefraværet ble det bestemt at sykehuset skulle prøve ut jobbglidning for å skape en bedre arbeidshverdag for de ulike faggruppene på avdelingen. Det betyr at enkelte oppgaver som sykepleierne tidligere utførte nå blir overført til helsefagarbeidere. Videre overføres noen av oppgavene fra helsefagarbeidere til avdelingsassistenter. Disse assistentene har ikke behov for helsefaglig utdanning og kunne derfor rekrutteres uten denne kompetansen. IA-rådgiveren på Arbeidslivssentret som deltar i nærværprosjektet sitter også i arbeidsgiverteamet som bistår sykehuset. Vedkommende tok kontakt med arbeidsgiverteamets markedsrådgiver, som var en sentral aktør i tidlig fase i rekrutteringsprosessen, sammen med enhetsleder. Det resulterte i at Nav bisto sykehuset i å rekruttere to kandidater til assistentstillingene. Arbeidsgiverteamets representant jobber opp mot sykehuset på systemnivå i dette nærværprosjektet, mens jobbspesialister har individuell oppfølging av kandidatene. Tilbakemeldinger fra virksomheten er at assistentene i prosjektet fungerer godt.

Takket være teamorganiseringen har det blitt enklere å koble sammen ulike fagområder. Dette har blant annet ført til at en IA-rådgiver raskere fikk tak i en markedsrådgiver for å rekruttere assistenter. Samarbeidet i arbeidsgiverteamene har altså styrket både relasjonene og kunnskapsdelingen mellom medlemmene. Dette har i neste omgang ført til at teammedlemmer opplever det som mer naturlig å

søke hjelp hos kollegaer utenfor teamet, også blant kollegaer som arbeider med andre tjenester. På den måten gir utprøvingen merverdi utover selve teamene.

Balansegangen mellom flerfaglighet og tverrfaglighet har blant annet blitt tematisert i en av følgeforskningens workshoper, for eksempel når arbeidsgiverteamene leverer tjenester. Noen av hovedpoengene som kom ut av diskusjonen der var at behovet for å jobbe tverrfaglig og flerfaglig er vekslende ut fra trekk ved virksomheten (størrelse, organisasjonsform mv.) og dennes behov for tjenester. Videre diskuterte workshopdeltakerne at tverrfaglighet ofte gjør seg best i forarbeidet internt, men i selve leveransen bør hvert fagfelt stå for sine tjenester. Samtidig er det også unntak, der tverrfaglige tjenesteleveranser har stor nytteverdi, slik som for eksempel «Møteplassen».

4.5.4 Kort om evaluering

Som en del av stegene i IA-veilederen har arbeidsgiverteamene evaluert eget arbeid, både internt i teamene og i samarbeid med de prioriterte arbeidsgiverne. Disse evalueringene har variert i omfang og struktur. Mange arbeidsgiverteam har evaluert sin egen innsats etter møter og leveranser til de prioriterte arbeidsgiverne. Andre team har valgt å evaluere enkeltsaker eller prosjekter sammen med de prioriterte arbeidsgiverne for å få en mer helhetlig vurdering.

Tilbakemeldingene fra arbeidsgiverteamene knyttet til evalueringer internt og med prioriterte arbeidsgivere er positive. De forteller at de opplever evalueringene som nyttige for å identifisere både styrker og svakheter ved arbeidet. Evalueringene har ført til at flere team har gjort nødvendige justeringer underveis. Et godt eksempel på dette er webinarrekken i Trøndelag, som ble evaluert og forbedret etter den første gjennomføringen (se kapittel 4.5.3).

4.6 Implementeringsutfall og antatte brukereffekter

Implementeringsutfall er endringene som skjer i teamene og ellers i Nav, som følge av innføringen av samhandlingsmodellen. Oppdragets problemstillinger kan nettopp betraktes som hvorvidt implementeringsutfallene inntreffer, altså om samhandlingsmodellen:

- Får til et systematisk tverrfaglig samarbeid om IA-oppgavet i Nav
- Bidrar til økt kjennskap og bruk av hjelpemiddelsentralen sine tjenester
- Fører til et felles eierskap om IA-oppgavet i Nav
- Kan virke sammen med eller innenfor eksisterende strukturer og arbeidsmåter, særlig tverrfaglig ressursteam for markedsarbeid
- Gir mer helhetlig og koordinerte tjenester til arbeidsgiver – om hvis mulig, om tjenestene direkte eller indirekte påvirker arbeidsmiljøet og sykefraværet

Redegjørelsen for disse implementeringsutfallene må ses i sammenheng med empirien som er presentert i de foregående delkapitlene. Her vil vi kort presentere nødvendig nytt empirisk grunnlag for vurderingene om hvorvidt implementeringsutfallene inntreffer eller ikke. Implementeringsutfallene er formulert på et nivå som ikke lar seg undersøke direkte gjennom datainnsamling – å belyse dem krever en analytisk tilnærming med vurderingselementer. Hvert delkapittel i avsluttes med en kort oppsummering av evaluators vurdering av måloppnåelse. Gevinsthypotesene drøftes i kapittel 5.1.

4.6.1 Får til et systematisk tverrfaglig samarbeid om IA-oppgavet i Nav

Ved innføring av nye samarbeidsformer er det viktig å erkjenne at utgangspunktet for ulike team eller individer ikke alltid er likt. Tidligere erfaringer spiller en betydelig rolle i hvordan nye metoder og prosesser blir mottatt og implementert. Team eller individer med omfattende erfaring innenfor et bestemt område kan ha lettere for å tilpasse seg nye samarbeidsformer, mens de med mindre erfaring kan møte flere utfordringer.

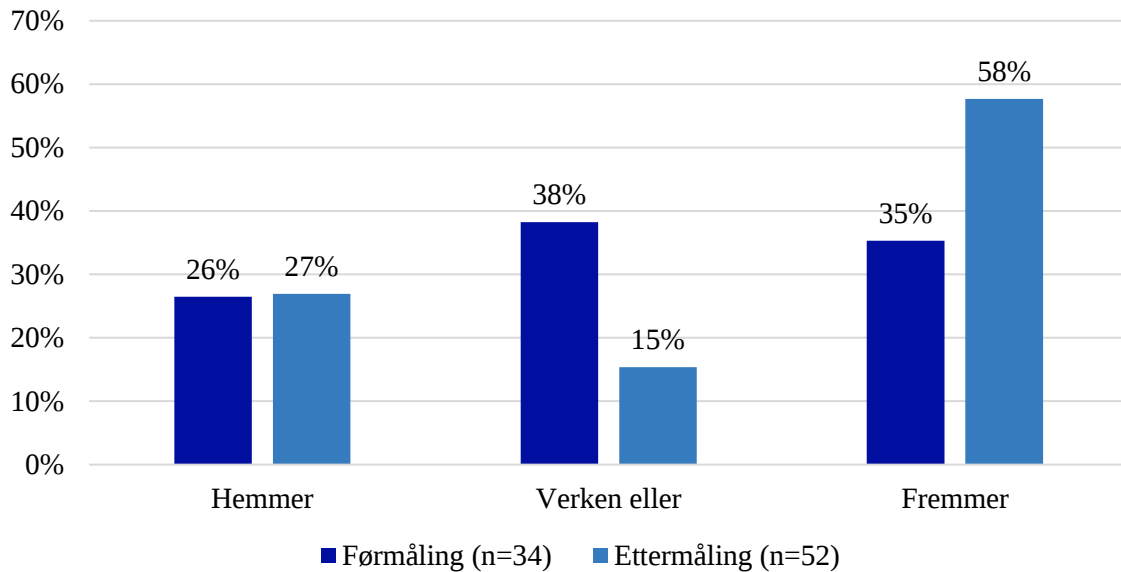
Fra prosjektstart har det vært lagt opp til at modellen kan virke sammen med eller innenfor eksisterende strukturer og arbeidsmåter, særlig tverrfaglig ressursteam for markedsarbeid. Både Vestland og Innlandet har bygget videre på tidligere erfaringer, mens Nordland og Trøndelag hadde mindre å bygge på av tidligere samarbeid.

I Vestland ble det bestemt at det skulle være en nær sammenheng mellom piloten og strategisk partner-avtaler. Arbeidsgiverteamene har derfor fokusert på virksomheter der slike avtaler enten var opprettet eller der arbeidsgiverteamet kunne initiere slike avtaler. I Innlandet er det lang tradisjon for samarbeid mellom Nav Arbeidslivssenter og Nav-kontor. Senter for sykefraværsoppfølging i Hamarregionen eksemplifiserer dette (Oxford Research og Norce, 2022). Imidlertid ser det ut til å være større variasjon mellom arbeidsgiverteamene i Innlandet, sammenlignet med Vestland. Hamar trekkes gjerne frem som et solid arbeidsgiverteam med gode resultater, mens andre arbeidsgiverteam ikke er tenkt videreført etter prosjektslutt.

Som neste figur viser har det vært en betydelig endring i retning av at arbeidsgiverteamene opplever samhandlingskompetanse som en fremmer for samhandlingen – fra en gjennomsnittsskår på 3,1 til 3,5. Det utgjør en endring som ligger nær terskelen man vanligvis setter for statistisk signifikans ($p = 0,058$).⁸ I lys av det kvalitative datamaterialet, tolker vi det som at deltakerne er blitt dyktigere på å samhandle. Det er heller ikke overraskende at man blir flinkere til noe man bruker tid på og legger innsats i – men det forutsetter nettopp at man har arbeidet godt med å etablere og pleie teamsamarbeidet.

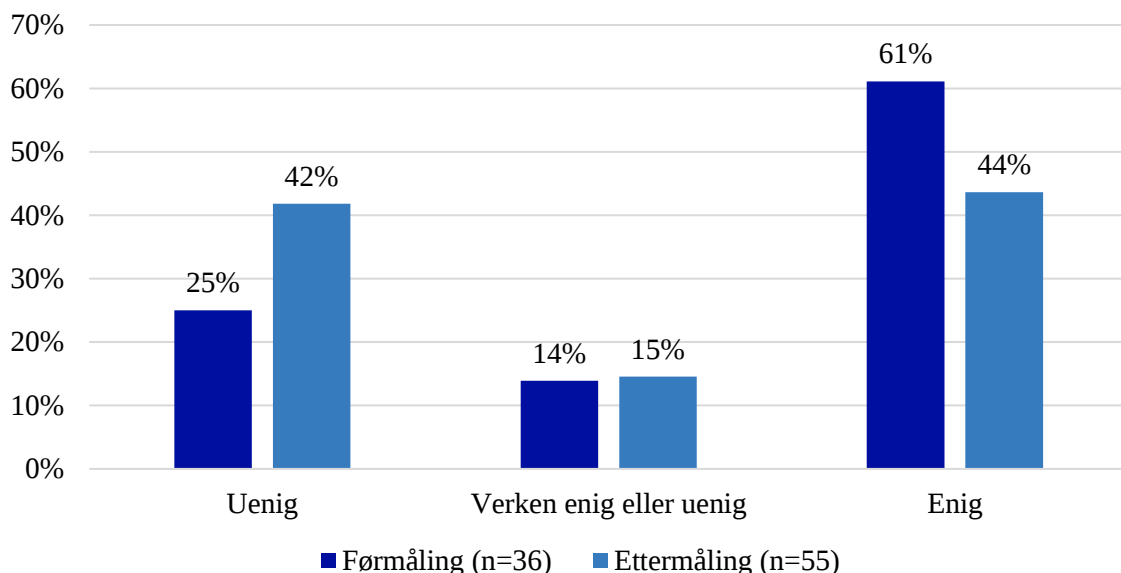
⁸ Det kan være verd å minne om at p-verdien ikke bør sees på som «et dikotomt sannhetsvitne på hvorvidt det eksisterer en forskjell eller ikke» (Lysne og Olsen, 2016). P-verdien indikerer at det med vår utvalgsstørrelse er litt mer enn 5 prosent sjanse for å observere en forskjell som er minst så stor som den vi observerer, dersom det ikke er noen reell forskjell.

Figur 14: I hvilken grad opplever du at følgende forhold hemmer eller fremmer samarbeid om IA-tjenester til arbeidsgivere i ditt geografiske område i dag? **Samhandlingskompetanse**



Ettermålingen viser delte meninger om påstanden «kontakt på tvers av Nav-enhetene foregår ad hoc og er ikke godt nok systematisert». Figur 15 viser at 42 prosent i ettermålingen er uenige i påstanden, sammenlignet med 25 prosent i førmålingen. Det representerer en endring i retning av at kontakten mellom Nav-enheter oppleves å bli mindre ad hoc og bedre systematisert fra et gjennomsnitt på 3,3 til 3. Endringen er statistisk signifikant ($p < 0,5$).

Figur 15: Kontakt på tvers av Nav-enhetene foregår ad hoc og er ikke godt nok systematisert.

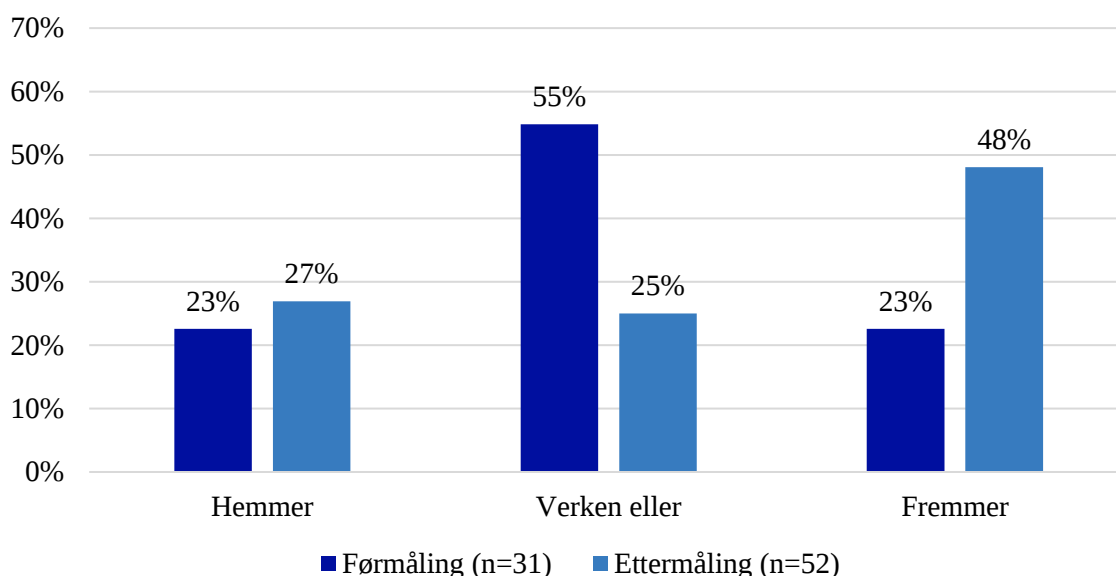


Systematikk viser seg også i respondentenes svar på flere spørsmål i ettermålingen: Oppstart og avslutning av bistand, oppfølgingsansvar og hvem som involveres i hvilke saker. For alle disse områdene viser ettermålingen en klart positiv utvikling innad i arbeidsgiverteamene. Vi vurderer dette som uttrykk for at arbeidsgiverteamene har klart å etablere rutiner for oppstart, avslutning og

hensiktsmessig oppgavefordeling underveis. Disse svarene skiller seg fra vurderingen av hvorvidt kontakt på tvers av Nav-enhetene er systematisk i respondentenes geografiske område (se vedlegg for fullstendig oversikt). På tross av en positiv endring mellom før- og ettermåling er potensialet for bedre systematisert samhandling her fortsatt betydelig. Vi kan ikke si noe om hvorvidt ansatte i Nav utenfor piloteringen nå opplever økt tverrfaglig samhandling.

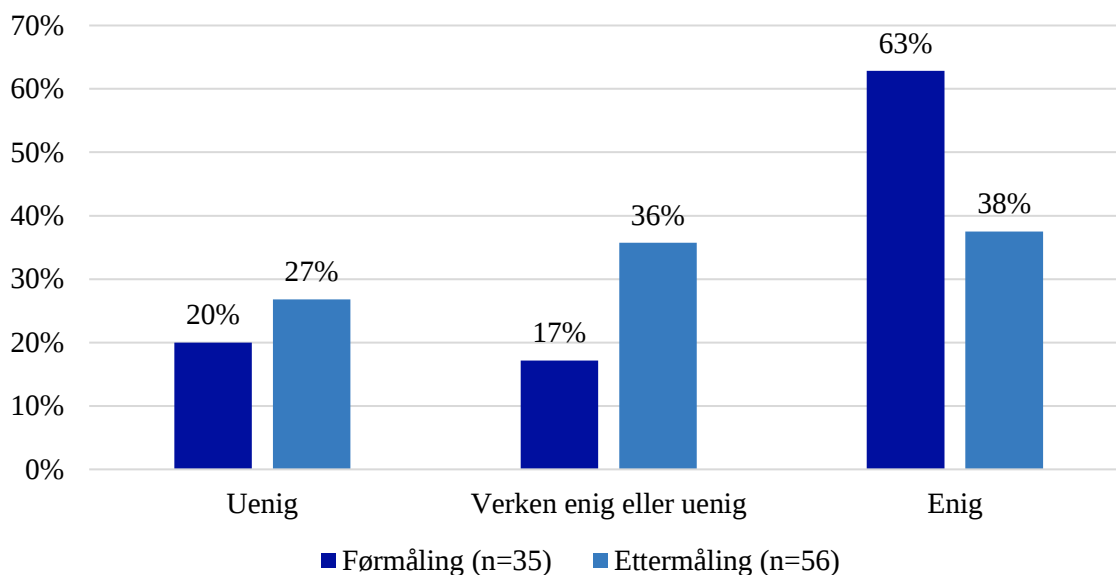
Videre viser ettermålingen at 48 prosent svarer at insentiver for å samarbeide på tvers fremmer samarbeid om IA-tjenester i deres geografiske område, mot 23 prosent i førmålingen (se Figur 16). Det er en statistisk signifikant endring ($p < 0,05$) i gjennomsnittsskår fra 2,9 til 3,3 i retning fremmer.

Figur 16: Insentiver for å samarbeide på tvers (Belønnes samarbeid på tvers eller kan det tvert imot straffe seg?)



Videre viser Forms-undersøkelsen at arbeidsgiverteamene mener Nav-enhetene i mindre grad arbeider på hver sin kant. I ettermålingen svarer 38 prosent at de er enige i at Nav-enhetene jobber på hver sin kant (Figur 17). Til sammenligning svarte 63 prosent det samme i førmålingen. Det utgjør en endring fra en gjennomsnittsskår på 3,4 til 3. Endringen er statistisk signifikant ($p < 0,05$).

Figur 17: Nav-enhetene jobber på hver sin kant



Flere intervjudeltakere rapporterer også om at samhandlingsmodellen skaper mer reell samhandling enn tidligere initiativ for mer samarbeid og tverrfaglighet. Intervjudeltakere forklarer dette med at den tverrfaglige tilnærmingen i samhandlingsmodellen er koblet til reelle behov hos virksomheten.

Evaluators vurdering

Etter vår vurdering fører samhandlingsmodellen til mer systematisk tverrfaglig samarbeid om IA-oppgavet. Det er mye som tyder på at måloppnåelsen i de ulike arbeidsgiverteamene har sammenheng med graden av systematikk og struktur. Datamaterialet viser at team som har fulgt stegene i IA-veilederen, oftere lykkes. Vellykket samhandling, både internt i arbeidsgiverteamet og mellom arbeidsgiverteamet og virksomheten, er avhengig av systematisk og tverrfaglig kartlegging, samt tydelig forventningsavklaring mellom team og virksomhet. Kartleggingen gir kunnskap om virksomhetens behov, både hvilken bistand som trengs og omfanget av bistand. Formalisert samarbeidsavtale gir rammer for bistanden og skaper forutsigbarhet og enighet om hvilken innsats som kreves av avtalens parter.

Samhandlingsmodellens arbeidsform krever at arbeidsgiver har en viss kapasitet til å ta imot hjelp. Hos noen arbeidsgivere kan det oppstå et misforhold mellom arbeidsgiverteamets ressursinnsats og arbeidsgiverens evne til å nyttiggjøre seg av bistanden. I slike tilfeller kan det også være begrenset etterspørsel etter tverrfaglig bistand, og samhandlingsmodellens teamstruktur kan oppleves lite relevant.

4.6.2 Bidrar til økt kjennskap og bruk av hjelpemiddelsentralen sine tjenester

Funnene fra følgeforskningen og sluttevalueringen etterlater ingen tvil om at Nav Hjelpemidler og tilretteleggings tjenester har blitt bedre kjent, og flere rapporterer også om økt bruk. Flere intervjudeltakere gir uttrykk for at de i møte med virksomheter og brukere nå oftere ser behov for ulike former for tilrettelegging og bruk av hjelpemidler. Intervjudeltakere tilskriver dette økt bevissthet og kunnskap om Nav Hjelpemidler og tilretteleggings tjenesteportefølje samt erfaring med at slik bruk kan være virksomt.

Vi har i vår følgeforskning vært opptatt av hvorvidt økt kjennskap og bruk av tjenestene til Nav Hjelpemidler og tilrettelegging kan gjelde flere enn teammedlemmene. Svaret på dette spørsmålet er kun basert på kvalitative data, men flere forteller at også kolleger til teammedlemmer nå etterspør og tar i bruk Nav Hjelpemidler og tilrettelegging. Intervjudeltakere forteller om «ringer i vann», der Nav Hjelpemidler og tilretteleggings rolle i arbeidsgiverteamet også fører til at teammedlemmenes kolleger får økt kjennskap til tjenestene som Nav Hjelpemidler og tilrettelegging kan levere.

Datamaterialet viser samtidig at det er behov for fortsatt innsats for å øke måloppnåelsen på dette området. Som antydning innledningsvis er det lettere å konkludere med økt *kjennskap* enn økt *bruk*. Det er riktignok flere eksempler på at Nav Hjelpemidler og tilrettelegging har levert bistand, men omfanget framstår begrenset. Rent kapasitetsmessig ville det heller ikke vært mulig for Nav Hjelpemidler og tilrettelegging å levere samme volum av bistand som det for eksempel Nav Arbeidslivssentrene gjør. På spørsmål om faktisk bruk av tjenestene fra Nav Hjelpemidler og tilrettelegging, viser flere til betydelig vekst i råd og veiledning, både innad i Nav og til arbeidsgivere. I tillegg gir tilretteleggingskompetansen et annet perspektiv i kartleggingsarbeidet. Samtidig etterspørres også Nav Hjelpemidler og tilrettelegging sine tjenester i mindre grad enn tjenester innen sykefraværsoppfølging og arbeidsmiljøarbeid. Intervjudeltakere oppgir likevel at deltakelsen fra Nav Hjelpemidler og tilrettelegging gir verdi, også i tilfeller hvor de ikke ender opp med å gi konkrete leveranser til arbeidsgiver.

Evaluators vurdering

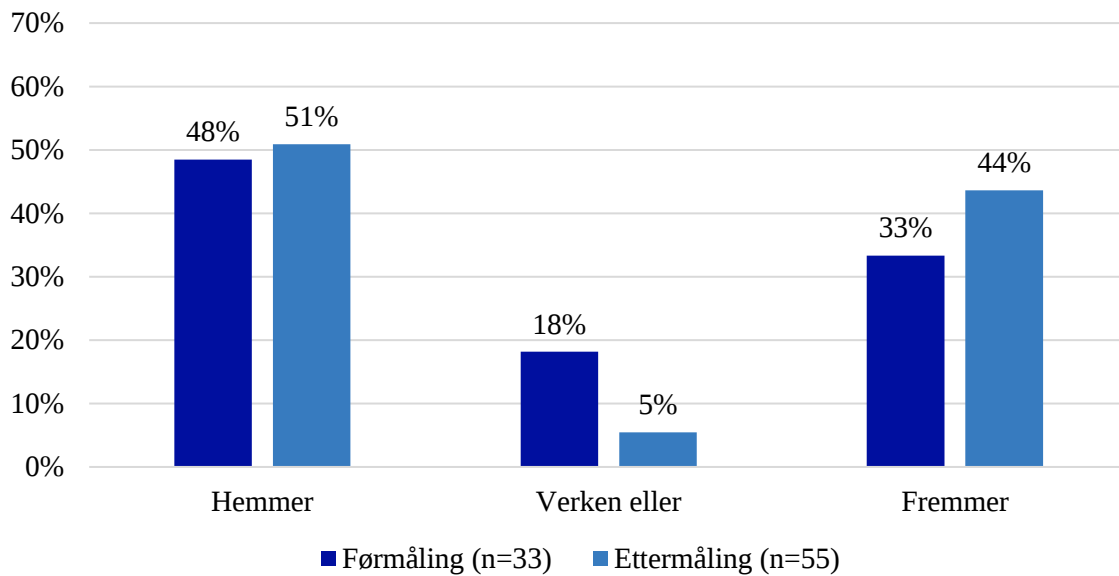
Vår vurdering er at samhandlingsmodellen bidrar til økt kjennskap og bruk av Nav Hjelpemidler og tilrettelegging sine tjenester, både internt i Nav og i de prioriterte virksomhetene. At teammedlemmer rapporterer om økt kjennskap og bruk er i seg selv ikke overraskende. De har jobbet sammen med ansatte fra Nav Hjelpemidler og tilrettelegging og har naturlig nok lært mye om bredden av deres tjenester. At kunnskapen også ser ut til å bre om seg utenfor teamene var samtidig ikke gitt på forhånd.

I Oxford Researchs rapport *Kartlegging og evaluering av Nav sin oppfølging av IA-avtalen 2019-2022*, påpekte vi manglende bevissthet rundt rollen til Nav Hjelpemidler og tilrettelegging (Oxford Research, 2022). Vi synes derfor det er viktig å understreke tydeligheten i funnet om økt kjennskap og bruk av denne fagenhetens tjenester. Dette funnet viste seg tidlig i følgeforskningen og har vedvart gjennom utprøvingen. Av erfaring vet vi at funn som har vært synlige og erkjent over tid lett kan falme i en sluttevaluering. Med andre ord blir nyhetsverdien av funnet over tid begrenset. Da er det også lett å undervurdere betydningen. På veien videre er det derfor viktig at samhandlingsmodellens betydelige måloppnåelse på dette området ikke glemmes, men tas videre, vedlikeholdes og forsterkes ytterligere.

4.6.3 Fører til et felles eierskap om IA-oppgavet i Nav

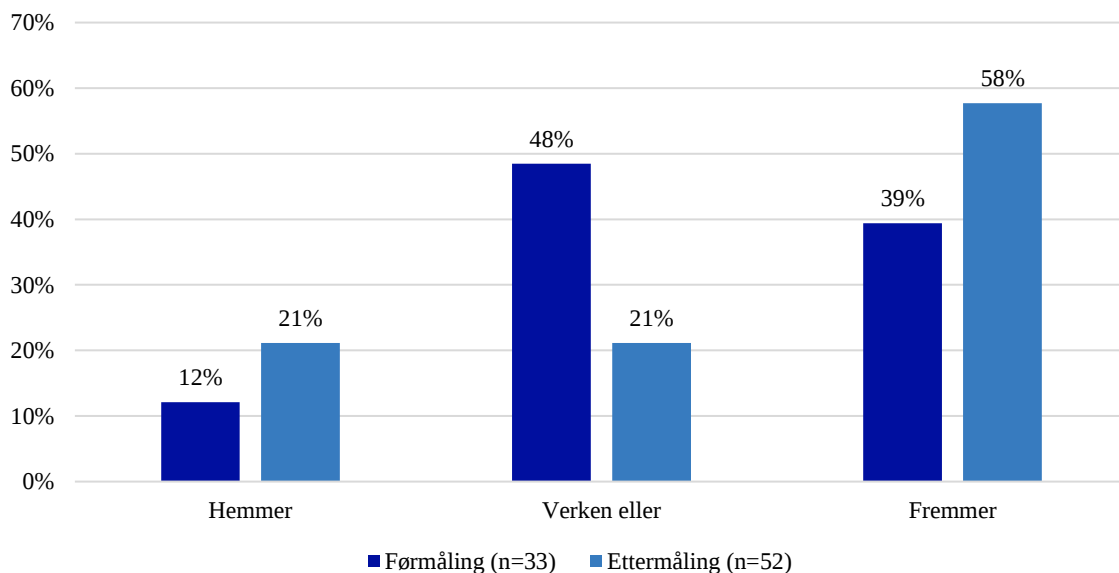
Støttende kultur er ett av de sju prinsippene som ligger til grunn for samhandlingsmodellen. I før- og ettermålingen ble deltakerne i arbeidsgiverteamene spurt om kultur for å arbeide på tvers (Figur 1818). Selv om spørsmålet ikke direkte dekker opplevelsen av et felles eierskap rundt IA-oppgavet belyser det endringer i de ikke-strukturelle og uformelle sidene ved samhandlingspraksisen – som opplevd eierskap også er et eksempel på. På dette spørsmålet er deltakerne delt. I ettermålingen svarer 51 prosent at kultur for å arbeide på tvers hemmer samhandling om IA-tjenester til arbeidsgivere, mens 44 prosent svarer at det fremmer samhandling om IA-tjenester. Det er ikke skjedd noen statistisk signifikant endring i løpet av pilotperioden – men flere har gjort seg opp en mening.

Figur 18: I hvilken grad opplever du at følgende forhold hemmer eller fremmer samarbeid om IA-tjenester til arbeidsgivere i ditt geografiske område i dag? **Kultur for å arbeide på tvers.**



I ettermålingen svarte 58 prosent av deltakerne i arbeidsgiverteamene at tilliten mellom de ulike Nav-enhetene fremmer samarbeid om IA-tjenester til arbeidsgivere (Figur 19). Tilliten ser ut til å ha økt – men ikke i tilstrekkelig grad til at endringen er statistisk signifikant.

Figur 19: I hvilken grad opplever du at følgende forhold hemmer eller fremmer samarbeid om IA-tjenester til arbeidsgivere i ditt geografiske område i dag? **Tillit mellom de ulike Nav-enhetene**



Intervjudeltakere peker på at det fortsatt gjenstår en del arbeid for å få et felles eierskap om IA-oppgavet. IA-oppgavet er fortsatt best kjent blant ansatte ved Nav Arbeidslivssentrene, og de er også mer vant til å arbeide med avtalens målsettinger. To ulike funn synliggjør forskjellen i eierskap til avtalen.

For det første har flere pilotdeltakere blitt overrasket over hvor lite kjent IA-veilederen var for ansatte ved andre fagområder enn Nav Arbeidslivssentrene. Særlig var IA-veilederens beskrivelse av

arbeidsmåte og virkemidler fremmed for markedsrådgivere og rådgivere fra Nav Hjelpemidler og tilrettelegging. Denne manglende kjennskapen var ikke kjent eller tilstrekkelig tatt på alvor i oppstarten. Prosjektledelsen har i etterpåklokskapens lys vurdert at det ikke ble lagt nok vekt på å gjøre innholdet i veilederen kjent i starten av utprøvingen. Da flere fikk IA-veilederen «under huden» ble det også tydelig at den i større grad må gjøres relevant for alle fagområder.

For det andre viser Nav arbeidslivssentrene eierskap seg tydelig gjennom hvem som har vært koordinator for de ulike arbeidsgiverteamene. Et klart flertall av koordinatorene kommer fra Nav Arbeidslivssentrene, og i flere intervjuer blir det vist til at de andre fagområdene ikke anså det som naturlig å melde seg som koordinator.

Evaluators vurdering

Vår vurdering er at samhandlingsmodellen framstår som en egnet tilnærming for å få felles eierskap blant deltakerne i modellen. Dette effektmålet ble før utprøvingen endret fra økt kunnskap til felles eierskap. Endringen framstår som et fornuftig grep. Kunnskapen om IA-oppgdraget ser ut til å være forholdsvis stor i Nav, men selv om oppdraget gjelder for hele Nav framstår eierskap og ansvarsfølelse å være mer begrenset. Dette henger trolig sammen med at IA-oppgdraget tradisjonelt har blitt oppfattet som Nav Arbeidslivssentrets domene. Nav Arbeidslivssentrene har hatt eierskap til mange av virkemidlene, og tidligere IA-avtalers innretning plasserte mye av ansvaret for avtalen hos Nav Arbeidslivssentrene. Som rapporten *Kartlegging og evaluering av Nav sin oppfølging av IA-avtalen 2019-2022* poengterte, innebar den nye avtalen betydelig endringer. IA-oppgdraget ble i 2019 et oppdrag for hele Nav, og avtalen gjaldt for hele arbeidslivet. Gjennom pilotperioden har det likevel skjedd en utvikling, der andre fagområder i grad vis har fått en forståelse av hvordan deres fagområde har en rolle å spille i IA-oppgdraget. Arbeidsgiverteamenes oppgaveløsning har synliggjort hvordan ulike tjenester i felleskap kan bidra til å redusere sykefravær og frafall fra arbeidslivet. Vi vet imidlertid ikke i hvilken grad samhandlingsmodellen fører til felles eierskap til IA-oppgdraget hos ansatte som ikke deltar i et arbeidsgiverteam. En slik kulturendring vil nødvendigvis ta tid.

4.6.4 Kan virke sammen med eller innenfor eksisterende strukturer og arbeidsmåter, særlig tverrfaglig ressursteam for markedsarbeid

Flere av arbeidsgiverteamene har vært usikre på grensegangene mellom samhandlingsmodellen og rammeverk for tjenester til arbeidsgiver. Usikkerheten berører evalueringskriteriet (indre) koherens (OECD, 2021, s. 45), nærmere bestemt eventuelle overlap og synergier mellom tiltak og intervensjoner iverksatt av samme organisasjon. Pilotfylkene har som vist valgt ulike løsninger i kombinasjonen av rammeverket og samhandlingsmodellen. Samtidig har også prosjektledelsen pekt på forskjeller og likheter mellom de to satsingene.

Likhetene handler om forankringen i overordnede styringsdokumenter, som framhever arbeidsgivers sentrale rolle. Målet om helhetlige og koordinerte tjenester til arbeidsgiver er også sammenfallende, og kompetansen i tverrfaglig ressursteam og arbeidsgiverteam er i hovedsak like. Forskjellene mellom de to satsingene dreier seg om at rammeverket opprinnelig hadde sin primære oppmerksomhet om å skaffe arbeid, mens arbeidsgiverteamenes faglige fokus i større grad har vært rettet mot å beholde arbeid. Gjennom pilotforsøket har prosjektledelsens oppmerksomhet beveget seg i retning av å i tillegg skaffe arbeid, på bakgrunn av de operative erfaringene.

Rammeverket har også hatt et tydeligere fokus på arbeidsgivers nytte av tjeneste og tydelige forventninger og krav til innsats, mens samhandlingsmodellen fokuserer mer på teametablering og samarbeidet internt i Nav. Samhandlingsmodellen er derfor ikke kommunisert ut til arbeidsgivere på samme måte som rammeverket og dets eksplisitte segmentering av hvilke virksomheter som mottar hvilket tjenestenivå (ref. «strategisk partner»). Som intervjuene med arbeidsgivere har vist, har arbeidsgivere liten kjennskap til samhandlingsmodellen. En annen forskjell er at samhandlingsmodellen har en tydeligere lederforankring gjennom fylkesteam. Dette er forskjeller som trolig kan håndteres, hvor erfaringene fra arbeidsgiverteamet kan berike rammeverket for tjenester til arbeidsgivere.

Som prosjektledelsen har vist til, kan også visse forskjeller mellom de to satsingene oppleves motstridende. Som en forlengelse av delvis ulikt faglig fokus prioriterer rammeverket virksomheter som er villige til å inkludere personer med sårbar tilknytning til arbeidslivet. Samhandlingsmodellen prioriterer på sin side virksomheter med høyt sykefravær. Det kan være lite hensiktsmessig å rekruttere personer til arbeidsplasser med høyt sykefravær og potensielt dårlig arbeidsmiljø. Samtidig kan slike utfordringer også skyldes underbemanning. Tverrfaglig ressursteam er forbeholdt strategiske partnere, mens arbeidsgiverteam kan jobbe både med strategiske partnere og samarbeidspartnere.

Flere intervjudeltakere er åpne om at de ikke forstår forskjellene og likhetene mellom rammeverk for tjenester til arbeidsgiver og samhandlingsmodellen. Det er i seg selv et tydelig signal om et behov for avklaring. Slike utfordringer vil bare bli større dersom samhandlingsmodellen skal spres uten at det ryddes i grenseangene mellom rammeverket og samhandlingsmodellen.

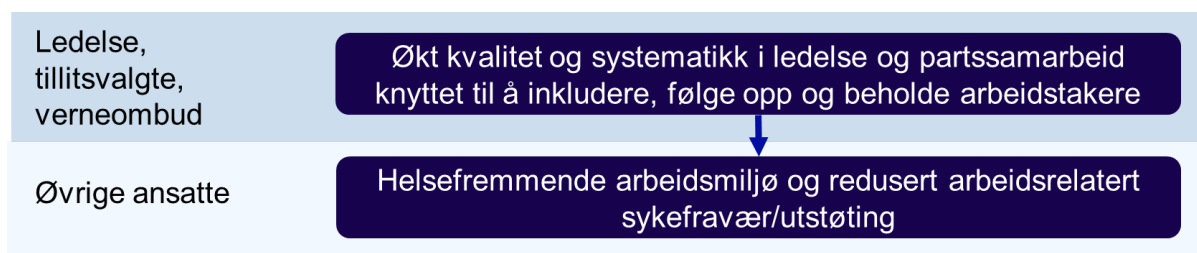
Evaluators vurdering

Etter vår vurdering vil det være naturlig å innpasse samhandlingsmodellen i Rammeverk for tjenester til arbeidsgivere. Samhandlingsmodellen tilfører viktig lærdom om systematikk, varige team og ledelsesforankring. På den måten kan samhandlingsmodellen styrke rammeverkets forståelse og organisering av tverrfaglig samarbeid. Innpassing i rammeverket kan også bidra til større gjennomtrengning for samhandlingsmodellen og at denne måten å jobbe på i større grad blir institusjonalisert.

Som vist i beskrivelsen av de ulike fylkenes erfaringer, kan samhandlingsmodellen tilpasses til dels svært forskjellige regionale organisatoriske kontekster og behov. Det er en styrke.

4.6.5 Gir mer helhetlig og koordinerte tjenester til arbeidsgiver – om hvis mulig, om tjenestene direkte eller indirekte påvirker arbeidsmiljøet og sykefraværet

Figur 20: Utdrag 4 fra virkningskjeden



Som tidligere omtalt har følgeforskningen og sluttevalueringen hatt begrensede muligheter for å opparbeide et robust datagrunnlag for vurderinger av hvilken nytte samhandlingsmodellen gir for arbeidsgiver. Et mindre antall arbeidsgivere er intervjuet. Intervjuene viser at arbeidsgivere jevnt over er fornøyde med tjenestene de mottar fra Nav i prosjektet. Dette gjelder både leveranser fra Nav og den direkte kontakten med Nav-ansatte. Imidlertid har arbeidsgiverne uttrykt forventninger om bedre koordinering fra Nav, spesielt i tilfeller hvor virksomheten har flere lokasjoner som betjenes av ulike Nav-kontor. Det er tydelig at flere arbeidsgivere ikke er kjent med arbeidsgiverteamet som organisatorisk enhet, og at de i stedet omtaler enkeltenheter i Nav.

Arbeidsgiverteamene har fått tilbakemeldinger fra arbeidsgivere om at de opplever Nav mer helhetlig, kompetent og tilgjengelig, som følge av piloten. I intervjuer både med arbeidsgivere og representanter fra arbeidsgiverteam trekkes det frem at arbeidsgiverne er særlig fornøyde med å ha definerte kontaktpunkter de kan ringe direkte, når de har utfordringer. En representant fra en arbeidsgiver forteller at de er fornøyde med å ha én inngang til Nav:

«Det er vanskelig å navigere i Nav-systemet. Det er tidssparende for oss sånn som Nav jobber nå. Det skiller seg fra tidligere. Dette er bra for oss! Spesielt for lederne koker det fort bort i kålen om det er vanskelig å få tak i rett Nav-person».

- Arbeidsgiver

Fra andre prosjekter på arbeids- og velferdsområdet vet vi også at arbeidsgivere ofte trekker frem det å ha en kontaktperson i Nav som positivt, slik foregående IA-avtale la opp til (se f.eks. Oxford Research, 2022; Oxford Research & Norce, 2022). Kontaktpersonen kjenner gjerne virksomheten godt, slik at arbeidsgiverne ikke trenger å forklare hvordan virksomheten jobber hver gang de er i kontakt med Nav. Kontaktpersonen kan også hjelpe arbeidsgiverne med å koble på andre fagpersoner i Nav ved behov.

Nav-ansatte har rapportert at mange arbeidsgivere har endret sin innstilling og holdning til Navs tjenester gjennom prosjektet. Enkelte steder kan dette se ut til å ha ført til større aksept og integrering av IA-tjenestene i virksomhetene. Mange arbeidsgivere har blitt positivt overrasket over bredden i verktøyene som arbeidsgiverteamene tilbyr. Som et resultat blir Nav i større grad sett på som en koordinerende ressurs, noe som har gjort samarbeidet mellom virksomhetene og Nav enklere.

Samtidig forteller prioriterte arbeidsgivere i intervju at de har hatt utfordringer med at Nav ikke forstår deres behov, også gjennom piloten. Den aktuelle arbeidsgiveren hadde behov for en person som kunne jobbe i en 50 prosent stilling innen logistikk, men Nav klarte ikke å finne en kandidat til jobben:

«Vi har avdekket i dette prosjektet at Nav er vant til å ha en deltaker som vi skal finne jobb til. Men når vi har henvendt oss til Nav med: 'Vi har en jobb vi kan lage en 50-prosentstilling innen logistikk'. Da klarte de ikke finne noen [...]. De er mer opptatt av å jobbe fra kandidaten og ut – enn å finne noen for arbeidsgiver, med arbeidsgivers behov».

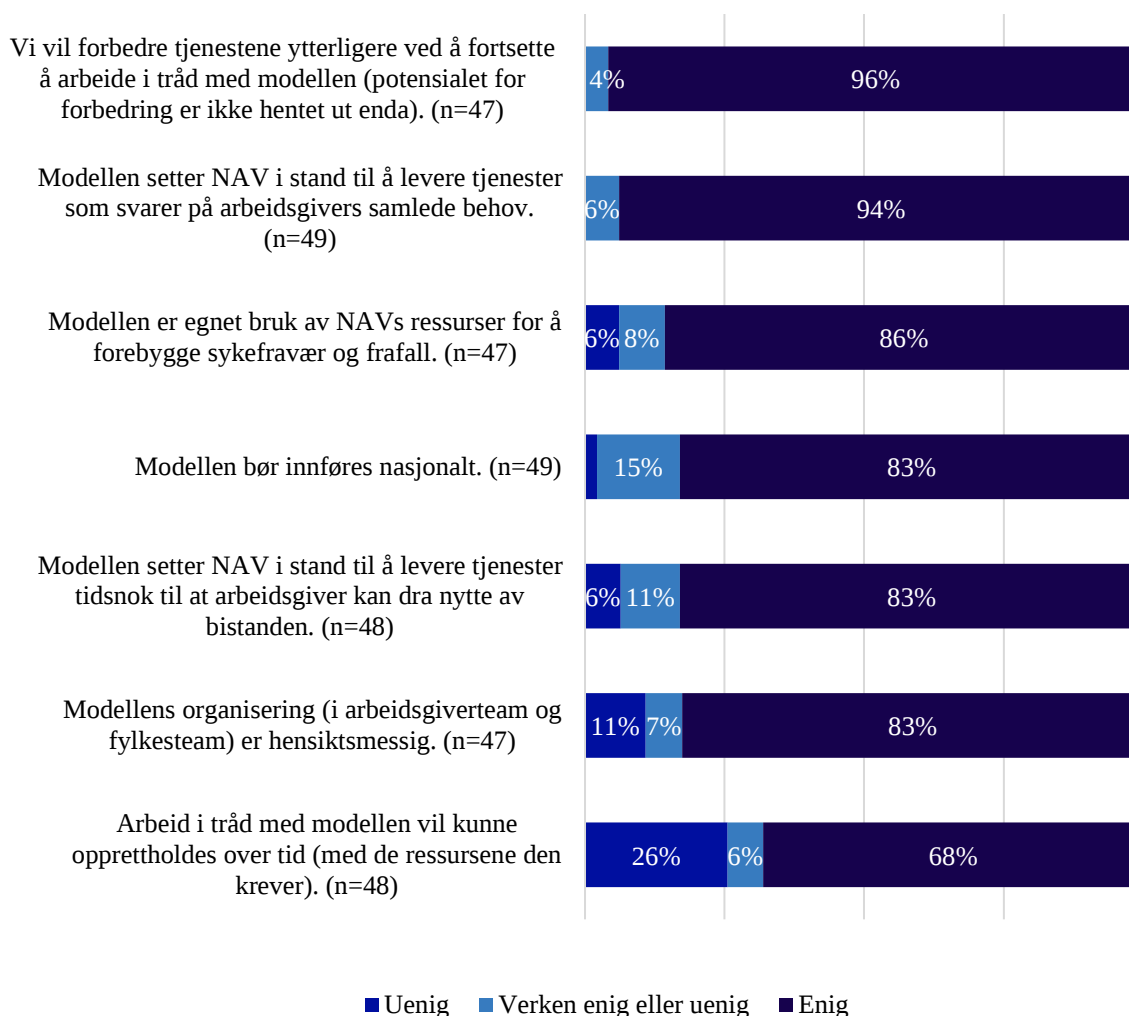
- Arbeidsgiver

Spør man de Nav-ansatte, er deres tilbakemelding tydelig: Hele 94 prosent er enig i påstanden om at «Modellen setter Nav i stand til å levere tjenester som svarer på arbeidsgivers behov» (Figur 21). Det

kvalitative datamaterialet støtter oppunder dette funnet. Helheten sikres ifølge intervjudeltakerne gjennom bedre kartlegging og bidrag fra ulike fagområder. På spørsmål om hva som er det viktigste utbyttet av pilotprosjektet viser flere til at utprøvingen kan bidra til å gjøre FIAs kartleggingsverktøy mer relevant for de andre tjenestene. Fortsatt gjenstår likevel en del arbeid med å ivareta markedstjenestene og Nav Hjelpemidler og tilrettelegging i kartleggingsverktøyet, slik at FIA kan bli et felles og standardisert digitalt verktøy. Det må ifølge informantene sikres, uten å gjøre kartleggingen for omfattende.

Koordinering ivaretas gjennom at arbeidsgiverteamet har oversikt over hvilke leveranser en virksomhet mottar. Samtidig svarer 96 prosent av de er enige i at de vil forbedre tjenestene ytterligere ved å fortsette å arbeide i tråd med samhandlingsmodellene. Det innebærer at potensialet for forbedring enda ikke er fullt ut realisert.

Figur 21: Alt i alt, mener jeg:



Underveisrapporten kom med enkelte kritiske merknader om tidsbruk rundt oppstart og forankring av arbeidsgiverteamene. Flere intervjudeltakere har i ettertid påpekt at de var uenige i disse merknadene og at merknadene ikke tok hensyn til de ulike fagområdenes behov for å bli kjent med hverandre og de ulike tjenestene som tilbys. For å kunne gi helhetlige og koordinerte tjenester til arbeidsgiver må fagområdene ifølge informantene ikke bare kjenne innholdet i de ulike tjenestene – de må også ha tillit

til det andre kollegaer kan levere av bistand, og de må være oppmerksomme på bredden i behov som en arbeidsgiver kan ha.

Når det gjelder koordinering, svekkes måloppnåelsen på grunn av manglende systemstøtte for samarbeid. Nav Hjelpemidler og tilretteleggings manglende tilgang til Salesforce er kommentert gjennom hele utprøvingen. Utfordringer rundt deling av data på tvers av Nav-enheter løftes også fram av flere. Ettermålingens resultater på dette området er interessante. Mens ettermålingen dokumenterer en positiv utvikling på nær sagt alle områder, oppfattes lovverk nå som mer hemmende for samarbeid enn ved nullpunktsmålingen (Figur 6). Intervjudeltakerne understreker at dette må tas på alvor, for eksempel ved at Arbeids- og velferdsdirektoratet tar et faglig ansvar for å vise handlingsrom og muligheter for informasjonsdeling.

Evaluators vurdering

Etter vår vurdering tyder mye på at samhandlingsmodellen fører til at arbeidsgivere mottar mer helhetlige og koordinerte tjenester. Vi vil i den sammenheng framheve betydningen av en bred kartlegging av arbeidsgivers behov. Et videre perspektiv, eller «økt sidesyn» som enkelte intervjudeltakere omtaler det som, gir en annen inngang til og forståelse av arbeidsgivers behov. Etter vår vurdering er dette et godt eksempel på det Willumsen (2016, s. 39) omtaler som «merviten».

Arbeidsgiverne er på sin side stort sett fornøyde. De gir samtidig også uttrykk for at Nav har en vei å gå, når det gjelder å forstå arbeidsgivernes behov. Når det gjelder tjenestenes direkte eller indirekte påvirkning av arbeidsmiljø og sykefravær, har vi ikke grunnlag for å konkludere på dette. Det skyldes først og fremst studiens formål og design. Likevel er det verd å merke seg at flere intervjudeltakere forteller om tendenser til nedgang i sykefravær og ikke minst antall dialogmøter (se for eksempel kap 4.5.3). Framtidig kunnskapsinnhenting bør undersøke slike resultater nærmere.

Arbeidsgivere er som nevnt lite bevisste på at de mottar bistand fra et arbeidsgiverteam. Funnet er i seg selv ikke særlig overraskende, ettersom mye av arbeidet i arbeidsgiverteamene skjer «bak kulissene». Likevel kan dette tyde på at arbeidsgiverne i mindre grad er opptatt av hvilken Nav-enhet de får hjelp fra, så lenge de får rett bistand til riktig tid. I lys av denne logikken, kan det se ut til at Nav i større grad fremstår som «ett Nav» i møte med de prioriterte arbeidsgiverne.

5. Samlede vurderinger og anbefalinger for veien videre

Takket være solid prosjektledelse, motiverte ansatte og et forarbeid som sørget for en relevant og gjennomførbar modell, har piloteringen av samhandlingsmodellen gitt en rekke positive resultater.

I dette siste kapittelet vil vi først presentere våre vurderinger av samhandlingsmodellens gevinsthypoteser. Deretter vil vi kort vise til fire områder der det fortsatt er behov for mer kunnskap. I redegjørelsen for disse vil vi også peke på det vi oppfatter som svakheter ved effektmålene for en nasjonal samhandlingsmodell om IA-oppdraget.

Etter dette vil vi rette oppmerksomheten mot tre suksesskriterier som krever oppmerksomhet dersom andre skal ta modellen i bruk, to områder som krever avklaring og to utilsiktede gevinster. Avslutningsvis presenterer vi våre anbefalinger for veien videre.

5.1 Vurdering av gevinsthypotesene

Vi har i delkapittel 1.1.2 redegjort nærmere for vår forståelse av de seks gevinsthypotesene.

Hypoteser om gevinster

- 1) **Effektivitetsargumentet:** Vi blir mer effektive i vår problemløsning ved å samarbeide om oppgavene, kunnskapene og ressursene m.m.
- 2) **Økonomiargumentet:** Vi sparer ressurser, gjennom samarbeid, og eventuelt dele dem.
- 3) **Innovasjonsargumentet:** Vi finner enda bedre løsninger sammen når vi samarbeider om brukerne.
- 4) **Brukerargumentet (arbeidsgiver):** Vi gir brukerne enda bedre opplevelser og tjenester når vi samarbeider.
- 5) **Kompleksitetsargumentet:** Vi kan samlet sett forstå problemene enda bedre når vi samarbeider. Vi får ikke bare økt forståelse for problemene og kompleksiteten, men også økt kunnskap om fagområder og brukergruppen.
- 6) **Kunnskapsargumentet:** Vi oppnår utvidet forståelse for hverandres oppgaver og fag, for arbeidsgiverne og enkeltindividet.

Kilde: Kravspesifikasjon

5.1.1 Effektivitetsargumentet

Legger vi teamdeltakernes uttalte erfaringer til grunn for å vurdere hvorvidt formåleffektiviteten har blitt høyere, er bildet forholdsvis tydelig: Både intervjudata, observasjonsdata og surveydata støtter oppunder at samhandlingsmodellen styrker oppgaveløsningen og gir positive resultater. I tillegg sier deltakerne i arbeidsgiverteamene at modellen setter Nav i stand til å levere tjenester som svarer på arbeidsgiveres samlede behov. Overordnet ser det altså ut til at samhandlingsmodellen er et relevant virkemiddel (jf. relevanskriteriet), og gjennom datainnsamlingen er det ikke blitt pekt på alternativer som vil kunne svare bedre på behovene. Arbeidsgiverteamenes sammensetning gir også bedre

forutsetninger for å se arbeidsgivers behov for å skaffe og beholde arbeid i sammenheng. Flertallet mener i tillegg at gevinstene ikke på langt nær er hentet ut ennå. Underveis i utprøvingen har det gradvis kommet flere eksempler på at arbeidsgiverteamene også har en rådgivende og koordinerende rolle, i tillegg til en mer operativ. Dette er en utvikling som styrker effektivitetsargumentet. Samtidig har vi begrenset grunnlag for å vurdere om brukerne selv (arbeidsgiverne) deler denne oppfatningen. Arbeidsgiverne vi har intervjuet er rett nok stort sett fornøyde, men de strever med å skille bistanden de har fått gjennom samhandlingsmodellen fra annen hjelp og støtte de har mottatt fra Nav.

5.1.2 Økonomiargumentet

I en pilot preget av en lang utviklings- og implementeringsfase kan det være krevende å skille oppstartskostnader fra løpende driftskostnader. Likevel viser datamaterialet vårt at de fleste teammedlemmene opplever samhandlingsmodellen som ressurskrevende, snarere enn ressursbesparende – dette til tross for at de gjerne opplever å ha en tidseffektiv arbeidsform i teamet. Kjernespørsmålet er imidlertid hvorvidt investeringen lønner seg. Flere teamdeltakere peker på at man får til raskere avklaringer internt og noen trekker fram at forekomsten av ressurskrevende arbeidsoppgaver, for eksempel dialogmøter, blir redusert som følge av at ledere blir mer kompetente i sykefraværsoppfølging. Bare det at man evner å se disse koblingene, som ellers lett kunne bli tolket som tilfeldige svingninger i saksinngang, vitner om at det er blitt mindre tette skott mellom de samarbeidende enhetene. I tillegg sier de fleste teamdeltakerne seg enige i at modellen er en egnet bruk av Navs ressurser for å forebygge sykefravær og frafall, og at modellen vil kunne opprettholdes over tid med de ressursene den krever. Siden vi forstår økonomiargumentet som et spørsmål knyttet til kostnadseffektivitet avhenger den overordnede vurderingen vår av hvorvidt man faktisk får mer igjen for den økte innsatsen i form av tydelige gevinster for arbeidsgiver – og svaret på det spørsmålet er, som nevnt, fortsatt noe usikkert.

5.1.3 Innovasjonsargumentet

Det er viktig å peke på at hovedhensikten med piloten, slik den er blitt kommunisert av prosjektledelsen i Arbeids- og velferdsdirektoratet og via prosjektledelsen på fylkesnivå, ikke har vært å utvikle nye tjenester. Målet har snarere vært å levere de eksisterende tjenestene på en mer koordinert måte. Vi finner likevel tydelig støtte for innovasjonsargumentet i datamaterialet vårt. Som vist til i kapittel 4.5.3 har det oppstått flere nyvinninger som følge av teamarbeidet, herunder knyttet til konkret lederstøtte og rekrutteringsbistand, som i alle fall er nye på de stedene de har blitt tatt i bruk. Dette funnet tyder på at samhandlingsmodellen legger til rette for samarbeids- og medarbeiderdrevet innovasjon.

5.1.4 Brukerargumentet

Som vist til i kapittel 4.6.5, har arbeidsgiverne vi har snakket med stort sett oppgitt at de er fornøyde med tjenestene fra Nav. Det samme viser teamdeltakernes egne erfaringer. Blant annet reflekteres brukertilfredsheten i at arbeidsgivere har blitt positivt overrasket over hva Nav har å tilby og at de er fornøyde med å kunne forholde seg til én kontaktperson. I flere arbeidsverksteder har mange teamdeltakere også uttrykt positive forventninger til hva samhandlingsmodellen kan gjøre for omdømmet til Nav, med utgangspunkt i egne operative erfaringer. Vi mener derfor det er mye som taler for at arbeidsgiverne som mottar bistand fra et arbeidsgiverteam vil være fornøyde. Som for IA-bistanden generelt, innebærer samhandlingsmodellen samtidig at noen arbeidsgivere prioriteres foran

andre. Inntrykket vårt er at samhandlingsmodellen i noen tilfeller kan innebære en ytterligere ressurskonsentrasjon mot prioriterte virksomheter. Det skyldes blant annet at flere fagområder er involvert i tjenesteleveransene. Et relevant spørsmål er derfor hvorvidt samhandlingsmodellen medfører en nettogevinst når det gjelder brukertilfredshet blant det brede lag av arbeidsgivere. Prioritert innsats kan samtidig gi læring og forbedre tjenester som også kommer andre arbeidsgivere til gode.

5.1.5 Kompleksitetsargumentet og kunnskapsargumentet

Vår vurdering er at også kompleksitetsargumentet og kunnskapsargumentet finner sterk støtte i empirien vi har samlet inn. Økt kunnskap om hverandres fagområder og den konkrete spisskompetansen som de ulike teammedlemmene kan tilføre i forbindelse med å løse saker framheves i svært mange intervjuer og ofte i forbindelse med arbeidsverksteder. I den forbindelse pekes det ikke bare på Nav Hjelpemidler og tilrettelegging, men flere omtaler også Nav-veiledernes detaljerte kunnskap om individrettede virkemidler, herunder vilkår, ventelister og tilgjengelighet. Som nevnt i kapittel 4.6.2, ser vi imidlertid at deltakelsen til Nav Hjelpemidler og tilrettelegging i konkrete tjenesteleveranser er lavere enn man ville forventet, gitt den hyppige omtalen av hvor nyttig det har vært å få bedre innsikt i deres tjenester. En mulig forklaring på dette kan være at bruken av Nav Hjelpemidler og tilrettelegging har økt betydelig, men imidlertid fra et forholdsvis lavt nivå. Det er fortsatt en betydelig volumforskjell mellom de ulike fagområdene, noe som også synliggjøres organisatorisk i antall ansatte.

5.2 Kunnskapsbehov

Piloter gir svar på mye, men ikke alt. I dette delkapittelet peker vi derfor kort på fire forhold som bør vies oppmerksomhet. Våre innspill kan blant annet inspirere videre kunnskapsinnhenting og redusere risiko for feilimplementering

5.2.1 Arbeidsgivernes nytte

En sentral problemstilling for oppdraget er å framskaffe kunnskap om hvorvidt prosjektet gir mer helhetlige og koordinerte tjenester til arbeidsgivere, og så langt det er mulig, å belyse hvorvidt tjenestene direkte eller indirekte påvirker arbeidsmiljøet og sykefraværet. Ved at Nav samarbeider mer systematisk skal arbeidsgiverne få en bedre opplevelse og mer relevante tjenesteleveranser.

Samhandlingsmodellen retter stor ressursinnsats mot utvalgte prioriterte virksomheter. For å opprettholde en hensiktsmessig balanse mellom samarbeid og effektivitet må innsatsen være tilstrekkelig effektiv, målrettet og i tråd med IA-avtalen. Det må påpekes at arbeidsgiverteamene fortsatt er i en utprøvingsperiode og at enkelte team har begrenset erfaring med det operative arbeidet ut mot arbeidsgivere. Samtidig er datamaterialet vi har med arbeidsgivere begrenset, og designet gir oss begrenset kunnskap om arbeidsgiveres nytte. Ytterligere kunnskapsinnhenting bør derfor legges stor vekt på å måle arbeidsgiveres gevinst. Vi vil da oppfordre til å ta høyde for at økt innsats overfor noen arbeidsgivere kan ha utilsiktede bieffekter for arbeidsgivere som nedprioriteres.

5.2.2 Hvordan opprettholde nytte over tid?

Som både underveisrapporten og denne sluttrapporten viser, rapporterer deltakerne i utprøvingen at samhandlingsmodellen er nyttig og relevant. Ettermålingen viser også at nær samtlige deltakere mener at tjenestene kan forbedres ytterligere ved å fortsette arbeidet i tråd med modellen. Pilotens korte varighet gjør det likevel nødvendig å stille spørsmål ved hvorvidt de positive effektene vil vedvare over tid. Det er naturlig at samarbeidsprosjekter kan høste gevinster i en oppstartsfase der deltakerne blir kjent med hverandre og får økt tillit til hverandres fagkompetanse. Fremover blir det likevel viktig å følge opp måloppnåelsen og vurdere hvorvidt de gode eksemplene som utprøvingen har resultert i er engangseffekter, eller om de vil vedvare og eventuelt øke over tid. Som vist til i diskusjonen av gevinsthypotesene, er det samtidig flere tegn til at arbeidsgiverteamene gradvis også får en koordinerende og rådgivende rolle. En utvidelse av denne rollen kan føre til at teamdeltakere og andre kolleger opplever varig nytte av modellen. Arbeidsgiverteamenes økte koordinering og rådgivning viser også at arbeidsgiverteamenes bidrag til Navs oppgaveløsning ikke er ferdig uttømt.

5.2.3 Hvordan vil samhandlingsmodellen fungere uten oppfølging fra en dedikert prosjektledelse?

Prosjektledelsen, både i direktoratet og i fylkene, har etter vår vurdering vært sentrale i arbeidet med å drive prosjektet framover, samt i oppfølgingen av arbeidsgiver- og fylkesteam. Vi mener prosjektledelsen har fulgt utprøvingen opp på en grundig måte, vært et bindeledd mellom ulike aktører og løst utfordringer underveis. En sterk prosjektledelse er en åpenbar fordel, men i en utprøving kan god prosjektledelse også skjule potensielle utfordringer ved modellen. Spørsmålet om hvordan modellen vil fungere uten prosjektledelse er ikke et forhold som gjelder spesielt for samhandlingsmodellen, men en utfordring relatert til ekstern validitet. Hvorvidt resultater kan overføres til lignende kontekster, eller er særegne for en utprøving med tett oppfølging, er med andre ord et spørsmål som alle pilotprosjekter på et eller annet tidspunkt må stille seg.

5.2.4 Innvirkning på sykefravær og frafall

Prosjektet er ikke en effektstudie og det foreligger ingen kontrollgruppe. Det kvalitative datamaterialet inneholder riktignok noen indikasjoner på at sykefraværet går ned i virksomheter som følges opp av arbeidsgiverteam over tid, men dette er ikke tilstrekkelig for å kunne fastslå prosjektets innvirkning på sykefravær og frafall fra arbeidslivet. Sykefraværet i en virksomhet påvirkes av mange ulike faktorer utenfor denne følgeforskningens kontroll. Vi har heller ikke hatt tilgang til registerdata om fravær.

5.3 Suksesskriterier som krever oppmerksomhet

Spredning av samhandlingsmodellen har vært tema i ulike samlinger, på tvers av pilotfylkene. I disse samlingene har deltakerne konkretisert modellens kjerneelementer, diskutert hvilke opplysninger de i ettertid ser at de burde hatt allerede ved oppstart og utarbeidet punkter for en såkalt implementeringsfadder. Spredning og implementering har med andre ord vært på dagsordenen allerede i utprøvingen, som er et godt utgangspunkt for videre arbeid. Ansattes medvirkning i fysiske og digitale samlinger tilsier også at det er god grunn til å legge vekt på hva pilotdeltakerne mener om videre spredning.

I ettermålingen sier mer enn åtte av ti seg enige i at modellen bør innføres nasjonalt. Selv om antall respondenter er begrenset er dette likevel en merkbar majoritet og et tydelig uttrykk for at direktoratet og øvrig prosjektledelse har gjort mye riktig når det gjelder utforming og utprøving av modellen. I intervjuer og på samlinger har deltakerne belyst nødvendige suksesskriterier samt punkter som bør vies mer oppmerksomhet. Det er i stor grad sammenfall mellom disse: Forholdene som gjør modellen god, er nettopp elementer andre som tar i bruk modellen må være oppmerksomme på. I det følgende diskuterer vi kort ledelsesforankring, behov for støtte og hjelp i implementeringsarbeidet samt betydningen av et driftsnært perspektiv på samhandling. Deretter peker vi på to områder der direktoratet bør ta ansvar for avklaringer: Systemstøtte for samhandling og behov for avklaring av grensegangene mellom samhandlingsmodellen og Rammeverk for tjenester til arbeidsgiver.

5.3.1 Solid ledelsesforankring

Samhandlingsmodellens organisering, med team på to nivåer, er et grep for å sørge for tilstrekkelig ledelsesforankring. Ledelsesforankring er også vektlagt i prinsippene som ligger bak utformingen av modellen (jf. kapittel 1.1.1). Fylkesteamet skulle i utgangspunktet ha en strategisk og støttende funksjon og sørge for oppmerksomhet og kjennskap til de regionale arbeidsgiverteamenes innsats. Underveisrapporten pekte på forskjeller i fylkesteamenes funksjon og anbefalte at utprøvingens siste fase burde peke ut en klarere retning for fylkesteamenes rolle. Etter ytterligere pilotering tyder resultatene fortsatt på en sammenheng mellom ledelsesforankring gjennom fylkesteamet og arbeidsgiverteamenes måloppnåelse. Det er derfor viktig at fylkesteamets rolle ikke undervurderes når andre skal ta i bruk samhandlingsmodellen.

Flere intervjudeltakere omtaler samhandlingsmodellens ledelsesforankring blant modellens fremste fortrinn. Det organisatoriske grepet med team på to nivåer er en erkjennelse av at ledelsens oppmerksomhet og prioritering er avgjørende i en stor og kompleks organisasjon som Nav. Videre har en teamkoordinator sørget for framdrift i arbeidsgiverteamets arbeid og vært et bindeledd mellom teamene og øvrig ledelse. Ledelsesforankring er av flere framhevet som avgjørende i en oppstartsfase, men i tråd med implementeringslitteraturen vil vi også peke på ledelsens funksjon i vedlikehold og institusjonalisering av modellen (Aarons et al., 2011). Ledelsen må ha klare forventninger til samarbeid og ønske modellen som arbeidsform. Det innebærer at ledere må prioritere tilstrekkelig med tid og ressurser over tid. Prinsippene om forankring og modellens enkle struktur har dermed klar relevans for hvorvidt Nav kan lykkes med varig og systematisk tverrfaglig samarbeid.

5.3.2 Støtte og hjelp i implementeringsarbeidet

Piloteringen har vist betydningen av prosjektledelsens støtte og hjelp i implementeringsarbeidet. Det er etter vår vurdering urealistisk å etablere samhandlingsmodellen i andre fylker uten noen form for støtte i oppstartsfasen. Denne utprøvingens prosjektledelse bør også kunne bistå andre fylker som ønsker å ta i bruk samhandlingsmodellen. Læring på tvers av ulike arbeidsgiverteam har også vært viktig for motivasjon, deling av gode grep og justering av arbeidsform. Nettverk på tvers av fylker, for eksempel gjennom læringssirkler eller lignende, kan derfor være et godt grep for økt støtte i implementeringsarbeidet.

Prosjektledelsen i pilotprosjektet arbeider nå med en etableringsveileder. Her kan presise beskrivelser av organisering, roller, ansvar og framgangsmåte gi betydelig drahjelp til andre som ønsker å teste ut modellen. I den forbindelse vil vi peke på at etableringsveilederen ikke bør tilhøre ett enkelt

fagområde, men være en felles ressurs som i detalj beskriver metodisk framgangsmåte og prosess. En etableringsveileder vil være til stor hjelp, men kan neppe fullt ut kompensere for en viss prosjektledelse og koordineringsrolle i første periode av implementeringen. Vi vil også advare mot å legge en slik bistandsrolle til Nav Arbeidslivssenter. Ved å utelukkende plassere ansvaret her, vil inntrykket av Nav Arbeidslivssentres eierskap til IA-oppgavet forsterkes. På den måten kan man allerede fra starten av implementeringsarbeidet svekke målsettingen om felles eierskap til IA-oppgavet.

5.3.3 Betydningen av et driftsnært perspektiv på samarbeid

Navs virksomhetsstrategi 2030 har «Sammen løser vi samfunnsoppgavet» som en av overskriftene, og samarbeid framheves som avgjørende for å møte brukernes og samfunnets behov. Men samarbeid er et stadig videre begrep, og hva som egentlig menes med «mer samarbeid» er ikke selvsagt. Hva skal det samarbeides om og hvordan? Som vi flere ganger har vist til, er stadig flere kritiske til en rådende diskurs der samarbeid ukritisk framstilles som løsningen på utfordringer i offentlig sektor (Breimo et al., 2022). Som vi redegjorde for i kapittel 1.1.1, kan samarbeid tappe ansatte for energi om det ikke leder til bedre tjenester eller mer effektiv arbeidsutførelse.

Som omtalt i underveisrapporten, viste en av intervjudeltakerne til at samhandlingsmodellen oppleves annerledes enn tidligere satsinger for økt samarbeid. På spørsmål om hvorfor, pekte vedkommende på at samhandlingsmodellen i større grad rettet seg mot arbeidsoppgavene de ulike fagområdene utførte, og at det var en annen systematikk og struktur rundt samarbeidet. Altså hadde prinsippet om tydelig ansvars- og rollefordeling klar relevans (jf. kapittel 1.1.1). Etter vår vurdering er det verd å stoppe litt opp ved informantens utsagn. Betydningen av et driftsnært perspektiv, der arbeidsoppgavene settes i sentrum, er i Nav-kontekst forbundet med definisjonen av arbeidsmiljø: *Arbeidsmiljø handler om arbeidet du utfører, og hvordan man organiserer, planlegger og gjennomfører det.*⁹ Kanskje oppleves samhandlingsmodellen som relevant nettopp fordi samarbeidet i modellen handler om arbeidet Nav-ansatte, fra ulike fagområder, gjør i jobbhverdagen. Kanskje er også enigheten blant Nav-ansatte om at Nav bør fortsette å jobbe i tråd med modellen så stor fordi de tre dimensjonene organisering, planlegging og gjennomføring er vektlagt i modellens oppbygning. For å sette det på spissen, bør Navs strategiske mål om mer samarbeid hente inspirasjon fra definisjonen av arbeidsmiljø: *Samarbeid handler om arbeidet du utfører, og hvordan man organiserer, planlegger og gjennomfører det.* Samhandlingsmodellen har oppnådd gode resultater fordi fagfolkene i Nav har gjort det de vanligvis gjør – sammen.

5.3.4 Systemstøtte for samhandling

Utprøvingen har beskrevet flere utfordringer ved manglende systemstøtte for samhandling i Nav. For det første har ikke Nav Hjelpemidler og tilrettelegging tilgang til Salesforce. For det andre fører svak systemstøtte for å håndtere arbeidsgivere med ansatte i flere kommuner, til ekstraarbeid og manglende insentiver til et helhetlig og koordinert tilbud. Det samme gjelder mulighetene for å virksomhetsorganisere sykefraværsoppfølgingen. Utprøvingen av samhandlingsmodellen har vist at fagområdene kan unngå en del av barrierene for samhandling som ligger i fagsystemene, men dette er ikke bærekraftig på sikt. Vi mener at dette bryter med prinsippet om digitale verktøy som støtter opp om tverrfaglig samarbeid (jf. kapittel 1.1.1). Dersom Nav virkelig ønsker å bli en mer samhandlende

⁹ Se for eksempel [Arbeidsmiljø: Det handler om arbeidet - STAMI](#)

organisasjon må arbeidet med fagsystemene prioriteres. Vi er klar over at det nå pågår en omorganisering i direktoratet som kobler digitaliserte tjenester med et mer driftsnært perspektiv. Dette vil forhåpentligvis føre til at systemutviklerne får et mer presist innblikk i førstelinjens arbeidshverdag

5.3.5 Avklaring mellom samhandlingsmodellen og Rammeverk for tjenester til arbeidsgiver

Samhandlingsmodellen og Rammeverk for tjenester til arbeidsgiver har åpenbare berøringspunkter. Som vist i kapittel 4, har pilotene håndtert dette ulikt. Felles for mange av intervjudeltakerne er en forvirring rundt hva som skiller de to ordningene og hvordan de forholder seg til hverandre. Det er ikke overraskende at arbeidsgivere ikke klarer å skille mellom disse, men også blant Nav-ansatte er det fortsatt usikkerhet. Forholdet mellom samhandlingsmodellen og Rammeverk for tjenester til arbeidsgivere må derfor avklares og kommuniseres tydelig. I kapittel 5.5 tar vi til orde for å integrere samhandlingsmodellen i rammeverket.

5.4 Utsiktede resultater av samhandlingsmodellen

I løpet av utprøvingen har flere intervjudeltakere tematisert forhold som ikke var del av samhandlingsmodellens målformuleringer, men som likevel omtales som viktige for de Nav-ansatte. Her vil vi kort peke på to slike resultater av modellen. Mens samhandlingsmodellens innvirkning på jobbtilfredshet er noe mange har tatt opp direkte, er samhandlingsmodellens relevans for en endret sykefraværsoppfølging et mer analytisk poeng. Poenget er imidlertid basert på at flere intervjudeltakere har vært opptatt av ulikheter mellom fagområdene når det gjelder de ansattes autonomi.

5.4.1 Samhandlingsmodellen og Nav-ansattes jobbtilfredshet

Samhandlingsmodellen har ikke hatt målsetninger knyttet til økt jobbtilfredshet hos Nav-ansatte. I sluttevalueringen er det likevel grunn til å peke på intervjudeltakeres vektlegging av at jobben oppleves mer meningsfull når man blir del av et større fagmiljø. Som alle andre arbeidsgivere har også Nav interesse av fornøyde ansatte som opplever mening i egen jobbhverdag. På spørsmål om hva ved samhandlingsmodellen som øker egen jobbtilfredshet, peker noen på at fornøyde arbeidsgivere gir økt opplevelse av å være til nytte. Gjennom en bredere tilnærming til arbeidsgivers behov opplever Nav-ansatte at egen verktøykasse er større og at de derfor lettere kan gjøre en forskjell. Andre viser til sin egen faglige utvikling, læring fra andre fagområder og følelsen av å være mer kompetent og trygg i møte med arbeidsgiver. De mindre Nav-kontorene rapporterer at opplevelsen av å få flere kolleger, og å tilhøre et større fagmiljø, bedrer arbeidsmiljøet. Flere av disse forklaringene berører gevinsthypotesene for samhandlingsmodellen. Samtidig peker flere på at teamorganisering ikke er for alle, og at motivasjon og vilje til å spille på lag med andre er avgjørende for hvorvidt ansatte passer i team. Etter vår vurdering er teammedlemmenes fortellinger om mer jobbtilfredshet viktige å ta med seg videre, samtidig som rekruttering til nye arbeidsgiverteam må vektlegge motivasjon og ønsker om teamarbeid.

5.4.2 Myndiggjorte ansatte og tverrfaglig samarbeid blir viktigere i en endret sykefraværsoppfølging

Vi mener at samhandlingsmodellen bør ses i sammenheng med framtidens sykefraværsoppfølging. Sykefraværsoppfølgingen er i endring og framover vil man gjennom ulike grep og verktøy i større grad differensiere oppfølgingen av sykmeldte. Én aktuell tilnærming, som er under uttesting flere steder i landet, er at «silingen» delvis bygger på sykmeldtes egne vurderinger av om, og eventuelt når, de forventer å komme tilbake i arbeid, omtalt som «jobbforventinger» (se Oxford Research og NORCE, 2023). Omleggingen fra dagens stoppunktbaserte og saksbehandlingsfokuserede oppfølging til en mer tillitsbasert og skreddersydd tilnærming vil også endre Nav-ansattes hverdag. Behovsbasert sykefraværsoppfølging kan i større grad frigjøre veilederne fra «bunken på benken» og gi bedre muligheter for tidlig innsats. Tettere oppfølging og mer innsats i komplekse saker vil stille krav til de ansattes kompetanse og trolig kreve en mer tverrfaglig inngang. Økt digitalisering kan ha samme effekt.

Det er heller ikke usannsynlig at en mer tilpasset sykefraværsoppfølging vil gi Nav-veiledere større autonomi og handlingsrom til å utøve faglig skjønn. En slik mer myndiggjort rolle vil passe godt med de andre fagområdene i arbeidsgiverteamene og gi Nav-veilederne mulighet til å ta en mer synlig posisjon i teamene. Det kan gjøre det enklere å jobbe forebyggende sammen med andre fagområder, men også å øke mulighetsrommet for å gi samtidige og koordinerte tjenester til arbeidsgivere og arbeidstakere med arbeidsrelatert uhelse. Samhandlingsmodellen åpner etter vårt syn også opp et potensial for at oppfølgingen i komplekse individualsaker kan dra fordel av arbeidsgiverteamets «merviten» – for eksempel ved å kunne peke på konkrete muligheter for tilrettelegging, basert på innsikt i arbeidsgivers handlingsrom og aktuelle hjelpemidler, eller jobbmobilitet, basert på kjennskap til arbeidsmarkedet. Slik kan Nav-veilederne også oppleve konkret nytte av arbeidsgiverteamet i sine primærarbeidsoppgaver. Oppsummert mener vi at kommende endringer i sykefraværsoppfølgingen trolig vil styrke samhandlingsmodellen og gjøre den mer relevant.

5.5 Anbefalinger om veien videre

I vår gjennomgang av suksesskriterier har vi diskutert *spredning* og ikke en umiddelbar og større *skalering* av samhandlingsmodellen. I dette delkapittelet vil vi redegjøre for hvorfor vi mener en gradvis spredning av modellen vil være et fornuftig første steg, før man eventuelt vurderer en større skalering etter mer kunnskapsinnhenting om arbeidsgivers nytte og effektene på sykefravær og frafall.

Vår sluttevaluering av samhandlingsmodellen viser at modellen er en arbeidsmetode som befinner seg på steg tre i FOU-planens modell for utviklingsprosesser, dvs. at den framstår som «lovende og overførbar til andre kontor» (Nav, 2021, s. 26). Det er derfor god grunn til å arbeide videre med modellen og la andre fylker ta den i bruk. I modellen ligger også et nødvendig handlingsrom for regional tilpasning. Samhandlingsmodellen kan derfor synliggjøres som nyttig grep for økt samhandling på tvers av Navs ulike fagområder. Dette kan for eksempel gjøres ved at Mål- og disponeringsbrevet omtaler samhandlingsmodellen som ett av flere verktøy i Navs arbeid med arbeidsgivere. Før dette kan gjøres må samhandlingsmodellen og Rammeverk for tjenester til arbeidsgivere integreres og samordnes. I dette arbeidet mener vi det er viktig at IA-tjenestene får et tydelig avtrykk i et eventuelt oppdatert rammeverk. Direktoratets arbeid med bedre systemstøtte for samhandling må også fortsette.

Etter hvert som flere fylker tar i bruk modellen bør IA sykefraværskontoret og pilotfylkene ta initiativ til erfaringsdeling mellom fylker som bruker modellen. Ved at direktoratet følger spredningen av modellen, vil også eventuelle justeringer og videreutvikling av modellen fanges opp.

Dersom bruken av samhandlingsmodellen øker, bør man på et eller annet tidspunkt sørge for mer kunnskap om modellens effekter. I et slikt tilfelle er det snakk om skalering, altså en betydelig økning av antall team, både i pilotfylkene som kjenner modellen og i andre fylker. Årsaken til at vi ikke anbefaler en umiddelbar skalering er at datagrunnlaget for å fastslå arbeidsgivers nytte, og effekten modellen har på reduksjon av sykefravær og frafall, er for svakt. En større skalering kunne også gi mer merkbare konsekvenser for virksomheter som ikke blir prioritert for arbeidsgiverteam. Dessuten er det spørsmål om kapasitet hos blant annet Nav Hjelpemidler og tilrettelegging.

Både arbeidsgivers nytte og effekten på sykefravær og frafall bør undersøkes ved hjelp av forskningsdesign som gir sikrere svar om samhandlingsmodellen er bedre enn nåværende praksis. Det kan skje på ulike måter. Navs FoU-plan (2021) viser til effektevaluering som foretrukket neste steg. Dersom det er mulig å gjennomføre en effektevaluering vil det uten tvil gi solid og nyttig kunnskap. Hvis bruken av samhandlingsmodellen ikke er stor, kan det imidlertid også være hensiktsmessig med mindre ambisiøs og stringent kunnskapshenting. Det videre arbeidet med samhandlingsmodellen innebærer altså en skjønnsmessig vurdering av hvor omfangsrik bruken av modellen kan være før man innhenter mer kunnskap om arbeidsgivers nytte og effektene på sykefravær og frafall. Vi er tilhengere av en tilnærming der ikke alle organisatoriske nyvinninger må effektevalueres. Om man skulle gjort det ville man knapt rukket annet, og innovasjonsgraden ville falt dramatisk. En effektevaluering av samhandlingsmodellen vil også være krevende å designe rent metodisk: Samhandlingsmodellen legger ikke opp til en enhetlig metode som gis i definerte «doser» og randomisering er forbundet med store praktiske utfordringer all den tid rekruttering av arbeidsgivere er en arbeidskrevende prosess. Samtidig kan ikke en stor organisasjon som Nav gjennomføre en storstilt implementering av samhandlingsmodellen uten å ha solid belegg for at modellen faktisk reduserer sykefravær og frafall.

Når det gjelder kapasiteten til Nav Hjelpemidler og tilrettelegging, er dette et organisatorisk spørsmål. Økt kjennskap og bruk av Nav Hjelpemidler og tilrettelegging er en positiv utvikling og i tråd med målene for piloten. Om behovet skulle vise seg å overstige kapasiteten, må det eventuelt føre til en omorganisering av arbeidet som muliggjør fortsatt bistand fra Nav Hjelpemidler og tilrettelegging i arbeidsgiverteamenes tverrfaglige samarbeid.

I sum kan utprøvingen av samhandlingsmodellen vise til svært gode resultater. I løpet av forholdsvis kort tid har utprøvingen kunnet vise til bedre resultater enn andre utviklingsprosjekter vi har fulgt og evaluert, og det er gode ledetråder på hvor effektene vil kunne vise seg. Samtidig er det viktig å stå løpet ut og faktisk undersøke hvorvidt resultater som færre dialogmøter og reduksjon i sykefravær i virksomhetene materialiserer seg på tvers av ulike arbeidsgiverteam og virksomheter. De kritiske innvendingene som rapporten løfter er ment som inspirasjon og hjelp til fortsatt videreutvikling av en modell som på nåværende tidspunkt framstår solid. Mer kunnskap om arbeidsgivers nytte, og modellens effekt på sykefravær og frafall, vil forhåpentligvis styrke modellen ytterligere.

Litteraturliste

- Aarons, G. A., Hurlburt, M. & Horwitz, S. M. (2011). Advancing a Conceptual Model of Evidence-Based Practice Implementation in Public Service Sectors. *Adm Policy Ment Health*, 38, 4–23 (2011). <https://doi.org/10.1007/s10488-010-0327-7>
- Arbeids- og sosialdepartementet (2019). *Supplerende tildelingsbrev for 2019 – IA-midler*. [Tildelingsbrev]. <https://kudos.dfo.no/documents/715/files/689.pdf>
- Bang, H. (2013). Organisasjonskultur: En begrepsavklaring. *Tidsskrift for Norsk psykologforening*, 50(4), 326–336.
- Breimo, J. P., Anvik, C. H., Lo, C., & Olesen, E. S. B. (2022). *Mot bedre samarbeid?: Betrakninger fra studier av norske velferdstjenester*. Universitetsforlaget.
- Cameron, A, Lart, R. og Bostock, L. (2016) Forskning på helse og sosialfaglig samarbeid – en ‘review’ fra Storbritannia’. I: Willumsen, E. og Ødegård, A. *Tverrprofesjonelt samarbeid- et samfunnsoppdrag*. Universitetsforlaget AS.
- Christensen, T., Lægroid, P, Roness, P. G. & Røvik, K. A. (2009). *Organisasjonsteori for offentlig sektor: instrument, kultur, myte* (2. utg.). Universitetsforlaget.
- Dickinson, A. (2006). Implementing the single assessment process. Opportunities and challenges. *Journal of Interprofessional Care*, 20 (4), 365- 379
- Ekspertutvalget. (2023). *Gjennomgang av allmennlegetjenesten. Ekspertutvalgets rapport*. Ny versjon 09.05.2023 Helse- og omsorgsdepartementet. <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/gjennomgang-avallmennlegetjenesten/id2971896/>
- Flak, L.S., Vannebo, B. I. og Valberg, S. (kommer). The role of digital platforms for robust governance. I: Ansell, C. Torfing, J. Sørensen, E. og Trondal, J. *Robust Public Governance of Societal Turbulence: Theory and Practice*. Edward Elgrave.
- Frampton, S. B., Gilpin, L., & Charmel, P. A. (red.) (2003). ”National Patient Satisfaction Data for 2003.” i *Putting patients first: Designing and practicing patient-centered care*. San Francisco, CA: Jossey-Bass.
- Ghate, D. (2018). Developing theories of change for social programmes: co-producing evidence-supported quality improvement. *Palgrave Commun*, 4 (90). <https://doi.org/10.1057/s41599-018-0139-z>
- Hovland, C. B. (2023). *Prosjektbeskrivelse: pilot av samhandlingsmodell i IA-oppdraget* (upublisert).
- Hovland, C. B. (2022). *IA-OPPDRAGET: Et oppdrag for hele NAV - Spørreundersøkelse om IA-oppdraget til NAV* (upublisert).
- Huxham, C., & Vangen, S. (2005). *Managing to Collaborate: The Theory and Practice of Collaborative Advantage*. Routledge.

Kristiansen, S.-T., & Terjesen, H. C. A. (2015). Industrielt demokrati og kunnskapsorganisering: Om betingelser for medarbeiderdrevet innovasjonsarbeid i produksjonsbedrifter. I H. C. G. Johnsen & Ø. Pålshaugen (Red.), *Hva er innovasjon? Perspektiver i norsk innovasjonsforskning: Bind 2, organisasjon og medvirkning* (s. 114–132). Cappelen Damm Akademisk.

Lysne, V., & Olsen, T. (2016). P-verdier: Veiledende eller villedende? En simulert studie. *Norsk tidsskrift for ernæring*, 14(4), 28–31. <https://doi.org/10.18261/ntfe.14.4.9>

Maini, R., Mounier-Jack, S. & Borghi, J. (2018). How to and how not to develop a theory of change to evaluate a complex intervention: reflections on an experience in the Democratic Republic of Congo. *BMJ Glob Health*. Jan 3;3(1): e000617. <https://doi.org/10.1136/bmjgh-2017-000617>

Nav. (2021). *FoU-plan for Nav 2021 - 2025*. <https://www.nav.no/no/nav-og-samfunn/kunnskap/fou-midler/fou-i-nav2>

Nav. (2023). *Navs strategi*. <https://www.nav.no/strategi>

Nav. (2024, 16. februar). *Veileder for inkluderende arbeidsliv*.

NHH. (u. å.). *Start Smart*. <https://www.nhh.no/research-projects-and-groups/start-smart/>

OECD (2021). *Applying Evaluation Criteria Thoughtfully*, OECD Publishing, Paris, <https://doi.org/10.1787/543e84ed-en>.

Oxford Research. (2022). Kartlegging og evaluering av Nav sin oppfølging av IA-avtalen 2019-2022. <https://www.nav.no/no/nav-og-samfunn/kunnskap/forskningsrapporter-og-evalueringer-finansiert-av-nav/andre-rapporter/kartlegging-og-evaluering-av-nav-sin-oppfolging-av-ia-avtalen-2019-2022-oxford-research>

Oxford Research. (2024). *Følgeforskning og sluttevaluering av samhandlingsmodell for IA-tjenester til arbeidsgivere*. Underveisrapport. <https://www.nav.no/no/nav-og-samfunn/kunnskap/forskningsrapporter-og-evalueringer-finansiert-av-nav/innovasjon-og-laering/folgeforskning-og-sluttevaluering-av-samhandlingsmodell-for-ia-tjenester-til-arbeidsgivere>

Oxford Research & NORCE. (2022). *Kartlegging av sammenhengen mellom forebyggende arbeidsmiljøarbeid og sykefravær på bransje- og virksomhetsnivå*. <https://www.nav.no/no/nav-og-samfunn/kunnskap/forskningsrapporter-og-evalueringer-finansiert-av-nav/sykefravaer-og-arbeidsmiljo-rapportarkiv2/kartlegging-av-sammenhengen-mellom-forebyggende-arbeidsmiljoarbeid-og-sykefravaer-pa-bransje-og-virksomhetsniva>

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%20Oxford%20Research%20og%20NORCE%20-%20Evaluering%20av%20NAV%20sykefrav%C3%A6rsoppf%C3%B8lgning%20i%20Vest-Viken.pdf>

Pawson, R., & Tilley, N. (1997). An introduction to scientific realist evaluation. In E. Chelimsky & W. R. Shadish (Eds.), *Evaluation for the 21st century: A handbook* (pp. 405–418). Sage Publications, Inc. <https://doi.org/10.4135/9781483348896.n29>

Proctor, E., Silmere, H., Raghavan, R. Hovmand, P., Aarons, G., Bunger, A., Griffey, R. & Hensley, M. (2011). Outcomes for Implementation Research: Conceptual Distinctions, Measurement Challenges, and Research Agenda. *Adm Policy Ment Health*, 38, 65–76.
<https://doi.org/10.1007/s10488-010-0319-7>

Regen, E., Martin, G., Glasby, J., Hewitt, G., Nancarrow, S. & Parker, H. (2008). Challenges, benefits and weaknesses of intermediate care. Results from five UK case study sites. *Health and Social Care in the Community*, 16 (6), 629- 637.

Stickdorn, M., Hormess, M. E., Lawrence, A., & Schneider, J. (2018). *This is Service Design Doing*. O'Reilly Media, Inc.

Strand, T. (2007). *Ledelse, organisasjon og kultur*. (2. Utg). Fagbokforlaget.

Stern, E., Stame, N., Mayne, J., Forss, K. Davies, R. & Befami, B. (2012). *Broadening the Range of Designs and Methods for Impact Evaluation*. Department for International Development.

Willumsen, E. (2016). Tverrprofesjonelt samarbeid I utdanning og praksis i helse- og velferdssektoren. I: Willumsen, E. og Ødegård, A. *Tverrprofesjonelt samarbeid- et samfunnsoppdrag*. Universitetsforlaget.

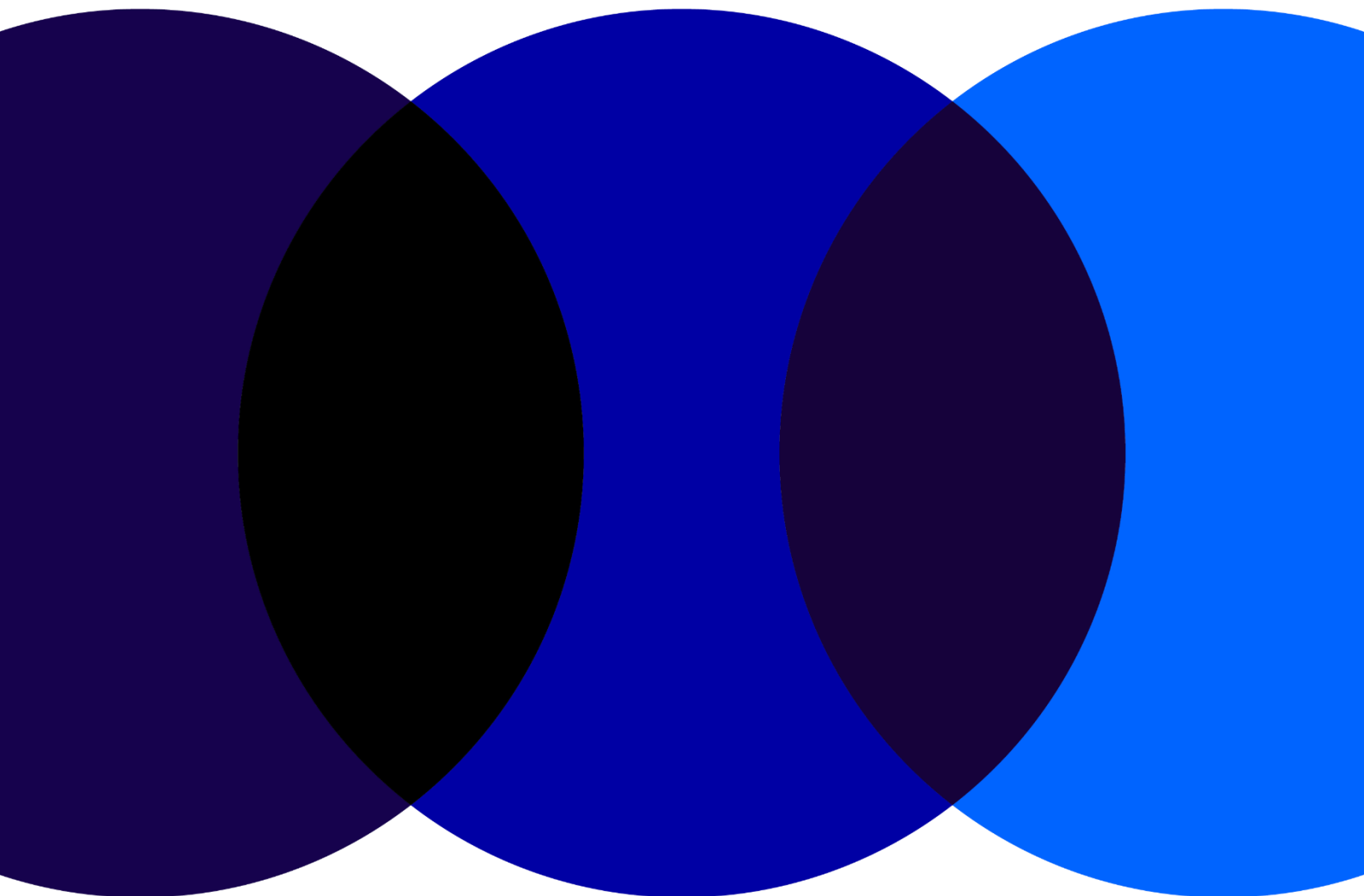
Vedlegg: Oversikt over resultater fra før- og ettermåling

Figur 22: Oversikt over resultater fra før- og ettermåling av status for samhandling rundt IA-tjenester til arbeidsgivere (alle fempunktskalaspørsmål)

Hovedspørsmål	Underspørsmål	Differanse	P-verdi	Førmåling (snitt)	Ettermåling (snitt)
Ta stilling til følgende påstander om status for IA-tjenester til arbeidsgivere i ditt geografiske område:	Nav-enhetene er informert om hverandres aktiviteter.	0,30 ^(*)	0,057	3,14	3,44
Ta stilling til følgende påstander om status for IA-tjenester til arbeidsgivere i ditt geografiske område:	Nav-enhetene jobber på hver sin kant.	-0,31*	0,020	3,40	3,09
Ta stilling til følgende påstander om status for IA-tjenester til arbeidsgivere i ditt geografiske område:	Det er en felles forståelse av arbeidsgivers behov på tvers av Nav-enhetene.	0,15	0,259	3,26	3,41
Ta stilling til følgende påstander om status for IA-tjenester til arbeidsgivere i ditt geografiske område:	Kontakt på tvers av Nav-enhetene foregår ad hoc og er ikke godt nok systematisert	-0,35*	0,032	3,33	2,98
Ta stilling til følgende påstander om status for IA-tjenester til arbeidsgivere i ditt geografiske område:	Nav-enhetene har sterke, tillitsfulle relasjoner på tvers.	0,13	0,335	3,00	3,13
Ta stilling til følgende påstander om status for IA-tjenester til arbeidsgivere i ditt geografiske område:	Nav har gode prosesser for å identifisere helheten i arbeidsgivers behov.	0,28*	0,050	2,63	2,91
I hvilken grad opplever du at følgende forhold hemmer eller fremmer samarbeid om IA-tjenester til arbeidsgivere i ditt geografiske område i dag?	Tolkning av lovverk (personvern etc.)	-0,30*	0,014	2,89	2,60
I hvilken grad opplever du at følgende forhold hemmer eller fremmer samarbeid om IA-tjenester til arbeidsgivere i ditt geografiske område i dag?	Kultur for å arbeide på tvers	0,19	0,374	2,76	2,94
I hvilken grad opplever du at følgende forhold hemmer eller fremmer samarbeid om IA-tjenester til arbeidsgivere i ditt geografiske område i dag?	Lokalisering/ Avstander	-0,11	0,491	2,85	2,75

I hvilken grad opplever du at følgende forhold hemmer eller fremmer samarbeid om IA-tjenester til arbeidsgivere i ditt geografiske område i dag?	Ansvarsområder (Er det tydelige avgrensninger eller er det er glippsoner og/eller overlapp («trækker i hverandres bed»)?)	0,00	0,987	2,77	2,77
I hvilken grad opplever du at følgende forhold hemmer eller fremmer samarbeid om IA-tjenester til arbeidsgivere i ditt geografiske område i dag?	Midler/ ressurser	-0,37*	0,028	2,47	2,10
I hvilken grad opplever du at følgende forhold hemmer eller fremmer samarbeid om IA-tjenester til arbeidsgivere i ditt geografiske område i dag?	Avsatt arbeidstid	-0,14	0,416	2,27	2,13
I hvilken grad opplever du at følgende forhold hemmer eller fremmer samarbeid om IA-tjenester til arbeidsgivere i ditt geografiske område i dag?	Ledelsesfokus	0,00	0,966	2,79	2,78
I hvilken grad opplever du at følgende forhold hemmer eller fremmer samarbeid om IA-tjenester til arbeidsgivere i ditt geografiske område i dag?	Samhandlingskompetanse	0,34 ^(*)	0,058	3,12	3,46
I hvilken grad opplever du at følgende forhold hemmer eller fremmer samarbeid om IA-tjenester til arbeidsgivere i ditt geografiske område i dag?	Tillit mellom de ulike Nav-enhetene	0,28	0,076	3,30	3,58
I hvilken grad opplever du at følgende forhold hemmer eller fremmer samarbeid om IA-tjenester til arbeidsgivere i ditt geografiske område i dag?	Rapporteringskrav (Fører rapporteringskravene til sammenfallende mål og prioriteringer eller ulike prioriteringer og målkonflikter?)	-0,07	0,709	2,93	2,86
I hvilken grad opplever du at følgende forhold hemmer eller fremmer samarbeid om IA-tjenester til arbeidsgivere i ditt geografiske område i dag?	Støtte for samarbeid i fagsystemene	0,11	0,522	2,40	2,51
I hvilken grad opplever du at følgende forhold hemmer eller fremmer samarbeid om IA-tjenester til arbeidsgivere i ditt geografiske område i dag?	Insentiver for å samarbeide på tvers (Belønnes samarbeid på tvers eller kan det tvert imot straffe seg?)	0,38*	0,019	2,94	3,32
I hvilken grad har Start Smart vært nyttig for teamet?		0,48	0,002	3,35	3,83
Det er en god avklaring innad i teamet når det kommer til:	Beslutningsmyndighet for oppstart av bistand	0,44*	0,017	3,58	4,02

Det er en god avklaring innad i teamet når det kommer til:	Beslutningsmyndighet for avslutning av bistand	0,58**	0,003	3,38	3,96
Det er en god avklaring innad i teamet når det kommer til:	Oppfølgingsansvar	0,41*	0,014	3,70	4,12
Det er en god avklaring innad i teamet når det kommer til:	Hvem som involveres i hvilke saker	0,52**	0,004	3,69	4,21
Forklaringer: ** Signifikant på under 1-prosentnivået * Signifikant på under 5-prosentnivået (*) Tilnærmet signifikant på 5-prosentnivået					



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