



Kompetansetiltak for sykmeldte

Prosjektets endringsteori, desember 2021

Rapport utarbeidet av Oslo Economics, på oppdrag for Arbeids- og velferdsdirektoratet

Om Oslo Economics

Oslo Economics utreder økonomiske problemstillinger, utarbeider evalueringer og gir råd til bedrifter, myndigheter og organisasjoner. Vi forstår problemstillingene som oppstår i skjæringspunktet mellom marked og politikk.

Oslo Economics er et samfunnsvitenskapelig rådgivningsmiljø med erfarne konsulenter med bakgrunn fra offentlig forvaltning og ulike forsknings- og analysemiljøer. Vi tilbyr innsikt og analyse basert på bransjeerfaring, sterk fagkompetanse og et omfattende nettverk av samarbeidspartnere.

Arbeidsliv og velferd

Oslo Economics utfører forsknings- og utredningsprosjekter innen arbeidsliv, velferdstjenester og relaterte områder. Vi jobber for departementer, direktorater, kommuner, organisasjoner og private virksomheter.

Oslo Economics har konsulenter med doktorgrad i arbeidsmarkedsøkonomi og helseøkonomi, og vi samarbeider ofte med relevante forskningsmiljøer. Våre medarbeidere har ekspertise i analyse av registerdata og gjennomføring av intervjuer og spørreundersøkelser. Vi gjennomfører prosess- og effektevalueringer, kartlegginger og litteraturstudier og gir strategisk rådgivning til våre kunder.

Kompetansetiltak for sykmeldte/Rapport nummer 2021_65

© Oslo Economics, 22. desember 2021

Kontaktperson:

Erik Magnus Sæther / Partner

ems@osloeconomics.no, Tel. +47 940 58 192

Foto/illustrasjon: IStock by Getty Images

Innhold

Sammendrag	4
1. Innledning	7
1.1 Bakgrunn for utprøvingen	7
1.2 Om utprøvingen	7
1.3 Om evalueringen	8
1.4 Leseveiledning	8
2. Metode	9
2.1 Om endringsteori	9
2.2 Informasjonskilder	9
3. Prosjektets endringsteori	11
3.1 Prosjektutløsende behov	11
3.2 Prosjektets sentrale innretning	12
3.3 Gjennomføring av fylkesvise delprosjekter	15
3.4 Måloppnåelse for prosjektet	22
4. Våre vurderinger	24
4.1 Hvordan ligger prosjektet an til å nå målene?	24
4.2 Risikomomenter	25
4.3 Anbefalinger	26
5. Indikatorer til prosessevalueringen	29
6. Referanser	34
Vedlegg 1: Guide for kartleggingssamtale	35
Kartleggingsspørsmål	35

Sammendrag

Kompetansetiltak for sykmeldte er et forsøksprosjekt som skal teste ut økt bruk av kompetansetiltak i sykmeldingsperioden, med mål om å redusere fremtidig sykefravær og forhindre avgang fra arbeidslivet blant langtidssykmeldte. Denne rapporten beskriver prosjektets endringsteori; hvordan prosjektet er innrettet og hvilke aktiviteter og forutsetninger som skal bidra til at prosjektet når sine mål. Rapporten gir også vår foreløpige vurdering av måloppnåelse, risiko i prosjektet og anbefalinger for videre fremdrift.

Prosjektutløsende behov

Arbeidslivet er stadig i endring og kravet til kompetanse er økende. Kompetanseutvikling er en viktig del av mange virksomheters forebyggende arbeid mot sykefravær. I tillegg kan det være at langtidssykmeldte har behov for kompetansetilførsel for å kvalifisere for annet arbeid. Opplæringstiltak for sykmeldte er i liten grad utprøvd eller studert tidligere. IA-avtalen for perioden 2019 til 2022 inkluderer derfor utprøving av kompetansetiltak for sykmeldte som ett av flere tiltak. Erfaringer fra forprosjektet til utprøvingen tyder på at det er en målgruppe blant langtidssykmeldte som har behov for bistand til å komme i nytt arbeid, og at kortvarige kompetansetiltak kan være avgjørende for deler av denne gruppen.

Utprøving av kompetansetiltak for sykmeldte

Utprøvingen av kompetansetiltak for sykmeldte ble iverksatt høsten 2020, og skal ha en varighet på inntil to år. Utprøvingen gjennomføres i fylkene Nordland, Troms og Finnmark, Agder, Innlandet og Viken (Øst-Viken). Målet med forsøket er å få flere langtidssykmeldte raskt tilbake i arbeid. Forsøket skal i tillegg gi ny kunnskap om hvorvidt og hvordan kompetanse kan styrke arbeidstilknytningen til langtidssykmeldte. Intensjonen er å øke bruken av kompetansetiltak blant langtidssykmeldte i løpet av sykepengeperioden, og på den måten kvalifisere sykmeldte for annet arbeid som i større grad passer den enkeltes helse og jobbønsker. Slik skal kompetansetiltak tilrettelegge for redusert sykefravær og forhindre varig avgang.

Målgruppen for forsøket er langtidssykmeldte arbeidstakere som på grunn av sykdom eller skade ikke kan komme tilbake til sin tidligere arbeidsgiver, og som har behov for kompetansetiltak for å kunne kvalifiseres til annet arbeid og stå i arbeid. Målgruppen kan unntaksvis også omfatte langtidssykmeldte arbeidstakere som er ansatt i store virksomheter (som for eksempel kommuner) og har behov for kompetansetiltak for å komme i annen jobb hos samme arbeidsgiver.

Implementering av fylkesvise delprosjekter

I hvert fylke er det opprettet egne delprosjekter, bestående av ansatte fra NAV Fylke, Arbeidslivssenteret og lokale NAV-kontorer. Prosjektgruppen har ansvar for gjennomføringen av utprøvingen i fylket, og gruppen får bistand fra veiledere i sykefraværsoppfølgingen ved lokale NAV-kontorer til å følge opp sykmeldte som deltar i utprøvingen. Prosjektgruppen skal også involvere arbeidsgivere, sykmeldende lege, tiltaksleverandører og andre deler av NAV eller hjelpeapparatet, som skal kunne bidra i oppfølgingen av den enkelte sykmeldte. Kompetansetiltak er et frivillig tiltak, og hovedpersonen i ethvert forløp med kompetansetiltak er den sykmeldte selv, som må tørre å vurdere muligheter for nytt arbeid, gjennomføre kompetansetiltak og deretter være villig til å søke ny jobb og starte i nytt arbeid.

De fylkesvise delprosjektene har valgt ulike modeller for organisering og oppgavefordeling. Det varierer mellom fylkene hvorvidt oppgaven med å identifisere, kartlegge og følge opp kandidater for kompetansetiltak er lagt til prosjektgruppen eller til veilederne på de lokale NAV-kontorene, som en del av ordinær sykefraværsoppfølging. Der de ordinære veilederne på ulike NAV-kontor har en sentral rolle i gjennomføringen, er det en viktig forutsetning at disse får god opplæring og tett oppfølging. Alle de fylkesvise prosjektene baserer seg på at andre aktører, særlig sykmeldende leger og arbeidsgivere, tipser NAV om sykmeldte som kan være aktuelle kandidater for gjennomføring av kompetansetiltak. Dette forutsetter at disse aktørene involveres i prosjektet og får informasjon om hvilke muligheter prosjektet tilbyr.

Oppfølging av kandidater

Prosjektets involvering av de sykmeldte starter med at NAV identifiserer aktuelle kandidater i målgruppen, fortrinnsvis på et tidlig stadium i sykmeldingsperioden. Andre aktører kan bidra til å identifisere aktuelle kandidater for kompetansetiltak og tipse NAV om disse, herunder den sykmeldte selv, arbeidsgivere, sykmeldende leger, tiltaksleverandører og andre deler av NAV eller hjelpeapparatet som er i kontakt med sykmeldte. Når aktuelle kandidater er identifisert gjennomfører NAV en kartleggings samtale med kandidaten. I denne samtalen kartlegges den sykmeldtes kompetanse, muligheter for tilrettelegging i nåværende arbeid, hvorvidt den sykmeldte har helse til å stå i nåværende arbeid over tid, den sykmeldtes ønsker og behov for annet arbeid, samt hvorvidt kandidaten eventuelt har behov for og er motivert for kompetansetiltak for å kvalifisere for annet arbeid. De sykmeldte som er aktuelle for kompetansetiltak har ofte behov for en lengre prosess før de kan definere jobbønske og behov for kompetansetiltak. I denne prosessen bør kandidatene få karriereveiledning eller annen bistand fra NAV eller andre aktører i hjelpeapparatet.

NAV gir vedtak om et gitt kompetansetiltak på bakgrunn av en samlet vurdering av kandidatens ønske og behov. Kompetansetiltaket skal i utgangspunktet kunne gjennomføres i løpet av sykepengeperioden. Det kan være krevende å gjennomføre kurs og utdanningstiltak for personer med helseutfordringer, som kanskje ikke har deltatt i opplæringsaktiviteter på mange år. Vellykket gjennomføring av tiltaket forutsetter at kandidaten er motivert og at vedkommende sammen med NAV har identifisert mulige hindringer og lagt en plan for hvordan disse skal overkommes.

Måloppnåelse for den enkelte kandidat

Målet for kandidatene er redusert sykefravær og å forhindre varig frafall fra arbeidslivet. For at dette målet skal nås må kandidaten faktisk gjennomføre kompetansetiltaket, og i etterkant gå over i nytt arbeid som i større grad passer den enkeltes helse og behov. Det forutsetter at den sykmeldte er villig og motivert til å søke nytt arbeid og at det finnes jobber og arbeidsgivere som har behov for kandidatens nye kompetanse. For at tiltaket skal ha tiltenkt effekt må også kompetansetilførselen ha vært utløsende for overgangen til nytt arbeid. Det nye arbeidet må i større grad passe den enkeltes helsetilstand, slik at sykefraværet i det nye arbeidet blir lavere enn i opprinnelig arbeid, både på kort og lang sikt. Det forutsetter at den innledende kartleggingsprosessen har avdekket de reelle årsakene til fravær, slik at kompetansetiltaket og det nye arbeidet reduserer sannsynligheten for sykefravær.

Måloppnåelse for prosjektet

For at utprøvingen med kompetansetiltak for sykmeldte skal nå målet om å bidra til økt kunnskap om hvorvidt og hvordan kompetanse kan styrke arbeidstilknytningen til langtidssykmeldte, må utprøvingen innrettes slik at den tester ut en spesifikk metode for identifisering, kartlegging og oppfølging av aktuelle kandidater. Det er særlig viktig at prosjektet definerer klare kriterier for å velge ut hvilke kandidater som skal kartlegges og tilbys kompetansetiltak, slik at man har kontroll på hvilken del av målgruppen som er kartlagt. Prosjektet bør velge den metoden for identifisering, kartlegging og oppfølging som man i størst mulig grad tror kan bidra til sterkere arbeidstilknytning for målgruppen, slik at man i ettertid er trygg på at man har testet ut bruk av kompetansetiltak på best mulig måte. Deretter bør i prinsippet et representativt utvalg kartlegges og tilbys kompetansetiltak, slik at vi får prøvd ut ordningen for de ulike undergruppene i målgruppen, med tanke på både geografi og kompetansebehov. Dersom kun et fåtall av de som tilfredsstillende får tilbud om kartleggings samtale, vil ikke prosjektet i ettertid kunne vite hvilken del av målgruppen de har kartlagt, og hvilken del av målgruppen de ikke har kartlagt.

Et bredt spekter av kompetansetiltak bør tilbys målgruppen dersom man i ettertid skal kunne si at man har testet ut effekten av kompetansetilførsel generelt. For at prosjektet skal bidra til systematisk kunnskap om målgruppen, må NAV eller prosjektet systematisk dokumentere informasjonen som kommer frem om målgruppen gjennom kartleggingsprosessen.

Våre vurderinger

De foreløpige erfaringene fra prosjektet tyder på at det er mange sykmeldte som har behov for annet arbeid, og som kan ha nytte av kortvarige kompetansetiltak for å kvalifisere for dette. Prosjektet kan bidra

til verdifull kunnskap om hvordan disse kan hjelpes bedre. Sykmeldte med arbeidsgiver er en gruppe som har fått lite fokus fra NAV tidligere, fordi det er arbeidsgiver som har hovedansvaret for oppfølgingen. Vår foreløpige vurdering er at prosjektet vil kunne gi viktig kunnskap om betydningen av kompetansetiltak for langtidssykmeldte som har behov for nytt arbeid og hvor kortvarige kompetansetiltak kan bidra til at den sykmeldte oppnår dette. Denne kunnskapen kan bli svært nyttig for det fremtidige arbeidet med å redusere sykefraværet i Norge.

Samtidig er det en risiko for at gjennomføringen av prosjektet blir for snever til å avdekke det fulle potensialet av kompetansetiltak for målgruppen. I enkelte av forsøksfylkene er det mange kandidater som er kartlagt og som har gjennomført kompetansetiltak, mens gjennomføringen har kommet kort i andre fylker. Jo flere kandidater i målgruppen som kartlegges, følges opp og gjennomfører passende kompetansetiltak, dess mer kunnskap vil prosjektet bidra med om betydningen av kompetansetiltak for målgruppen. Vi anbefaler at prosjektet innarbeider mer systematikk i metoden for identifisering, kartlegging og oppfølging av kandidater, at prosjektet jobber videre med å få kartlagt så mange kandidater som mulig i målgruppen, og at prosjektet jobber for å tilby dem et bredt spekter av kompetansetiltak. For å få til dette kan det være behov for økt opplæring og oppfølging av lokalt personell, samt forankring av prosjektet i NAV lokalt.

1. Innledning

Kompetansetiltak for sykmeldte er et forsøksprosjekt i regi av Arbeids- og velferdsdirektoratet, som skal bidra til økt kunnskap om hvorvidt og hvordan kompetanse kan styrke arbeidstilknytningen til langtidssykmeldte. Oslo Economics evaluerer prosjektet. Denne rapporten beskriver prosjektets endringsteori, og utgjør første delleveranse i evalueringen.

1.1 Bakgrunn for utprøvingen

Noen langtidssykmeldte kan ha behov for kompetansehevede tiltak for å kunne fortsette i jobb. Sykmeldte kan i dag motta ulike opplærings-/kompetansetiltak i regi av NAV, men tilbudene blir i liten grad benyttet. Forklaringen på den begrensede bruken av kompetansetiltak er sammensatt. Mulige forklaringer kan være usikkerhet om hvor lenge sykefraværet vil vare, helseproblemer og eventuell medisinsk behandling, samt liten grad av tilrettelegging for å ta opplæring kombinert med sykmelding og sykepenger. I tillegg kan uforutsigbarhet rundt inntektssikring etter sykepengeperioden gjøre både NAV og den sykmeldte varsomme med bruk av langvarige tiltak. Av den grunn blir behov for kompetansetiltak i mange tilfeller avklart først etter at den sykmeldte har gått over på arbeidsavklaringspenger. Slik kommer mange sent i gang med kompetansetiltak.

Som en del av den nye avtalen om et inkluderende arbeidsliv (IA-avtalen), har Arbeids- og velferdsdirektoratet satt i gang et prosjekt med utprøving av utvidet bruk av kompetansetiltak for sykmeldte.

1.2 Om utprøvingen

Utprøvingen av kompetansetiltak for sykmeldte skal gi langtidssykmeldte utvidede muligheter til å delta i kompetansetiltak i løpet av sykmeldingsperioden, med sikte på overgang til nytt arbeid som i større grad passer med den enkeltes helse og jobbønske. Målet er gjennom dette å forhindre overgang til andre livsoppholdstyper og varig avgang fra arbeidslivet.

Kompetansetiltak har også tidligere vært en del av det tilgjengelige tilbudet for sykmeldte, men

gjennom utprøvingen skal NAV teste ut økt bruk av tiltaket. Utprøvingen skal i utgangspunktet ikke ta i bruk nye former for kompetansetiltak, men teste ut bruk av eksisterende kompetansetiltak oftere og tidligere i sykefraværsløpet. Dette forutsetter at NAV må kartlegge de sykmeldtes behov og muligheter på et tidligere tidspunkt i sykefraværsløpet enn dagens praksis tilsier.

Målet med utprøvingen er å bidra til økt kunnskap om hvorvidt og hvordan kompetanse kan styrke arbeidstilknytningen til langtidssykmeldte. Det er behov for kunnskap om hvorvidt manglende kompetanse bidrar til sykefravær og frafall, hvilken type kompetanse de sykmeldte i så fall har behov for og hva som kjennetegner sykmeldte med behov for kompetansetilførsel.

Utprøvingen av utvidet bruk av kompetansetiltak for sykmeldte ble iverksatt høsten 2020, og skal ha en varighet på inntil to år. Arbeids- og velferdsdirektoratet har ansvaret for å forberede, iverksette og følge opp gjennomføringen av prosjektet med utprøving av kompetansetiltak for langtidssykmeldte.

Utprøvingen gjennomføres i fylkene Nordland, Troms og Finnmark, Agder, Innlandet og Viken (Øst-Viken). Det er opprettet egne delprosjekter som organiserer utprøvingen i hvert fylke. De fylkesvise prosjektene består av representanter fra NAV Fylke, Arbeidslivssentrene og lokale NAV-kontorer.

Det er nedsatt en referansegruppe for prosjektet som består av representanter fra partene i arbeidslivet, Arbeids- og sosialdepartementet, Arbeids- og velferdsdirektoratet, Direktoratet for høyere utdanning og kompetanse, NAV arbeidslivssenter og NAV Fylke.

Fafo gjennomførte i 2020 et forprosjekt for utprøvingen, hvor de sammen med de fylkesvise prosjektene utarbeidet en veileder for identifisering og kartlegging av kandidater i målgruppen (Hilsen & Stray, 2021). Utdrag av denne veilederen er vedlagt denne rapporten. I forprosjektet ble relevant litteratur om kompetansetiltak og kunnskap om målgruppen oppsummert. Oppsummeringen viser at det finnes lite forskning på effekten av kompetansetiltak for sykmeldte, men at utdanning generelt kan ha positive effekter for sysselsetting

på lang sikt, til tross for innlåsingeffekter under selve opplæringen. (Hilsen, Lien, & Tveito, 2021)

1.3 Om evalueringen

Oslo Economics har fått i oppdrag å gjennomføre en prosessevaluering av utprøvingen. Evalueringen skal dokumentere erfaringene og kunnskapen som oppstår gjennom utprøvingen, både om behovet for kompetansetiltak blant langtidssykmeldte, hva som kjennetegner målgruppen og hvordan kompetansetiltak for sykmeldte kan gjennomføres i praksis.

Evalueringen skal danne et kunnskaps- og beslutningsgrunnlag som gjør Arbeids- og velferdsdirektoratet i bedre stand til å vurdere videreføring av prosjektet «Kompetansetiltak for sykmeldte». Oppdraget skal også bidra med innspill til hvilke grep som eventuelt bør iverksettes for å øke overgang til arbeid for langtidssykmeldte, og begrense frafall fra arbeidslivet.

Evalueringen er todelt. Denne rapporten utgjør første delleveranse, hvor vi beskriver prosjektets endringsteori (leveranse november 2021).

Endringsteorien er utarbeidet i perioden mars til november 2021, gjennom et samarbeid med prosjektmedlemmer i direktoratet og de fylkesvise prosjektene. Endringsteorien baseres på prosjektets foreløpige erfaringer fra utprøvingen og planlagt innretning, og bygger videre på Fafos rapport og veileder fra forprosjektet.

Neste del av dette oppdraget er å gjennomføre selve prosessevalueringen, med utgangspunkt i endringsteorien. Prosessevalueringen skal gjennomføres i perioden januar 2022 til september 2022.

1.4 Leseveiledning

Rapporten har følgende struktur: I Kapittel 2 beskriver vi metoden og informasjonsgrunnlaget vi har benyttet i utarbeidelsen av endringsteorien. I Kapittel 3 presenteres endringsteorien. I Kapittel 4 presenterer vi utkast til indikatorer som skal benyttes i den kommende evalueringen av Kompetansetiltak for sykmeldte.

2. Metode

Endringsteori er et verktøy som benyttes for å forstå årsakssammenhenger, tilrettelegge for måloppnåelse og evaluere prosjekter med kvalitativ metode. Utarbeidelse av endringsteorien innebærer å beskrive prosjektets mål, hvordan prosjektet steg for steg skal bidra til å nå målene, og sentrale forutsetninger for måloppnåelse. Endringsteorien som beskrives i denne rapporten er utarbeidet basert på gjennomgang av prosjektdokumenter, intervjuer, møter og workshops med prosjektmedarbeidere og diskusjon med referansegruppen.

2.1 Om endringsteori

Endringsteori er et rammeverk for å planlegge og måle resultater av et prosjekt. Prosjektets endringsteori beskriver sammenhengene mellom prosjektets utløsende behov, aktiviteter og mål, og identifiserer dermed prosjektets årsaks- og virkningskjede (Stern, et al., 2012).

Et prosjekt basert på endringsteori er en beskrivelse av alle stegene som er forventet fra ressursene innføres, til det overordnede målet er nådd, gjennom en definert virkningskjede. Endringsteorien beskriver hvordan prosjektets aktiviteter skal utløse definerte virkninger, og bør også ta høyde for hvordan andre omkringliggende faktorer kan påvirke denne virkningskjeden. Endringsteorien er derfor også en beskrivelse av den virkeligheten prosjektet skal implementeres i, og skal beskrive sentrale forutsetninger og barrierer som kan påvirke de planlagte virkningene og hvordan prosjektet tar høyde for disse forutsetningene.

Den påfølgende evalueringen skal ta utgangspunkt i den planlagte virkningskjeden for måloppnåelse som er definert i endringsteorien, og vurdere hvorvidt målsetningene, aktivitetene og forutsetningene som er definert i endringsteorien er blitt oppfylt.

Prosjektet implementerer nye faktorer i NAVs eksisterende modell for oppfølging av sykmeldte. Prosjektets endringsteori består både av implementeringen av prosjektet, som inkluderer hvordan prosjektet organiseres og gjennomføres, og

av hvordan prosjektet påvirker eksisterende metode for oppfølging av sykmeldte i NAV. Den nye praksisen for sykefraværsoppfølging som prøves ut gjennom prosjektet vil måtte involvere NAV-veiledere som driver med sykefraværsoppfølging, også utenfor prosjektorganisasjonen, men vil også kunne vedvare i etterkant av prosjektperioden dersom erfaringene tilsier at det er hensiktsmessig. Endringsteorien må derfor ta for seg både den prosjektrelaterte implementeringen, og hvordan prosjektet påvirker eksisterende modell for sykefraværsoppfølging i NAV.

Prosjektets endringsteori skal i prinsippet være dynamisk og utvikles underveis i prosjektet, slik at gjennomføringen av prosjektet kan tilpasses faktorer som oppstår eller oppdages underveis. Endringsteorien kan derfor oppdateres på et senere tidspunkt ved behov.

Ulike aktører i et prosjekt kan ha ulike oppfatninger om hva som er sentrale aktiviteter og forutsetninger i prosjektet. Slik er det også i dette prosjektet. De fem fylkene som deltar i prosjektet, har valgt noe ulik innretning. I denne rapporten beskriver vi en generisk endringsteori, som skal reflektere prosjektet i alle fem fylker. I tillegg vil vi enkelte steder i rapporten skrive fylkesvise forskjeller, der dette er særlig relevant.

2.2 Informasjonskilder

Vi har brukt ulike metoder og informasjonskilder for å komme frem til prosjektets endringsteori:

- dokumentgjennomgang
- intervjuer med forsøksfylkene
- diskusjon med referansegruppen
- workshop med prosjektet
- deltakelse på statusmøter i prosjektet og egne møter med prosjektledelsen

Dokumentgjennomgang

Vi har gjennomgått en rekke dokumenter i denne delen av prosjektet, som har lagt grunnlaget for utarbeidelsen av endringsteorien. En oversikt over litteraturen vi har benyttet er listet i det følgende:

- Prosjektplaner for prosjektene i forsøksfylkene
- Rapporteringsskjema fra 2020 og 2021
- IA-avtalen 2019 til 2022 – felles oppdragsbrev til Arbeids- og velferdsdirektoratet,

Arbeidstilsynet, Statens arbeidsmiljøinstitutt og Petroleumsstilsynet

- Kompetansetiltak for sykmeldte, Fafo 2021
- Prosjektbeskrivelse - Utprøving av kompetansetiltak for sykmeldte
- Veileder for å identifisere og kartlegge deltakere til kompetansetiltak for sykmeldte

Intervjuer med forsøksfylkene

Vi har gjennomført intervjuer med representanter fra NAV i de fem forsøksfylkene. Samtlige intervjuer ble gjennomført i april 2021, med unntak av ett, som ble gjennomført i begynnelsen av mai 2021. I intervjuene tok vi opp spørsmål om prosjektets organisering og gjennomføring, status, foreløpige erfaringer og forutsetninger for å lykkes med utprøvingen og med kompetansetiltak for sykmeldte.

Intervjuene ble gjennomført som semistrukturerte intervjuer, hvor vi på forhånd hadde utarbeidet intervjuguider med overordnede tema som ble sendt til informantene i forkant av intervjuene og som intervjuet ble strukturert rundt. Det enkelte intervju ble tilpasset problemstillingene som kom ble belyst av informantene underveis.

Diskusjon med referansegruppen

I forbindelse med utarbeidelse av rapporten har vi deltatt i to møter med prosjektets referansegruppe. I det første møtet, i mai 2021, presenterte vi metodisk opplegg for endringsteorien og evalueringen, og fikk innspill til denne. I det andre møte, i november 2021, presenterte vi endringsteorien som er utarbeidet i denne rapporten, og fikk innspill til denne.

Workshops med prosjektet

Vi har gjennomført to workshops med prosjektet i forbindelse med utarbeidelsen av denne rapporten. Den første workshopen ble gjennomført i juni 2021.

Hensikten med den første workshopen var å forankre konseptets endringsteori med den sentrale prosjektgruppen, samt å løfte frem ideer og tanker om prosjektets sentrale aktiviteter og antakelser fra ulike aktørgrupper. Den andre workshopen ble gjennomført i oktober 2021. I denne workshopen presenterte vi et videreutviklet utkast til prosjektets endringsteori og drøftet dette med prosjektet.

Vi inkluderte et bredt utvalg av aktører fra prosjektet i workshopene. Prosjektmedarbeidere fra direktoratet og samtlige forsøksfylker deltok. Hensikten var todelt; vi ønsket å få innspill til endringsteorien og å forankre endringsteorien med prosjektet. Begge workshopene ble gjennomført digitalt.

Utvidet samarbeid og dialog med prosjektet

Vi har deltatt på enkelte statusmøter i prosjektet, hvor de fylkesvise prosjektene er samlet for å drøfte erfaringer med utprøvingen. Gjennom disse møtene har vi fått oppdatert status om fremdrift, relevante utfordringer og suksessfaktorer slik prosjektet har erfart det underveis.

I tillegg har vi hatt en egen prosess sammen med prosjektet for å definere og iverksette registrering av informasjon om enkeltkandidater. I denne prosessen har vi hatt egne møter med prosjektledelsen i direktoratet og møter med de fylkesvise prosjektene. Der har vi drøftet hvilke muligheter prosjektene og de involverte aktørene i NAV har til å registrere informasjon om kandidatene som kartlegges, og hvilken informasjon det er hensiktsmessig at prosjektet registrerer til forskningen. Forslaget til opplysninger som samles inn om enkeltkandidater, som er presentert i Kapittel 4 i denne rapporten, er et resultat av denne prosessen. De fylkesvise prosjektene startet registrering av disse opplysningene i oktober 2021.

3. Prosjektets endringsteori

Kompetansetiltak for sykmeldte er et forsøksprosjekt som skal gi kunnskap om hvorvidt og hvordan kompetanse kan styrke arbeidstilknytningen til langtidssykmeldte. Prosjektet gjennomføres i fem forsøksfylker over en toårsperiode. Fylkene tester ut hvordan NAV kan kartlegge målgruppen og tilby kompetansetiltak tilpasset den enkeltes behov, med mål om overgang til nytt arbeid som passer den enkeltes helsesituasjon og jobbønske.

I Figur 3-1 illustreres rammeverket for prosjektets endringsteori. Figuren skiller mellom de tre nivåene prosjektet kan sees i sammenheng med; prosjektet på samfunnsmessig nivå, prosjektet sentralt og prosjektet lokalt.

På samfunnsnivå er det noen prosjektutløsende behov som ligger til grunn for opprettelsen av

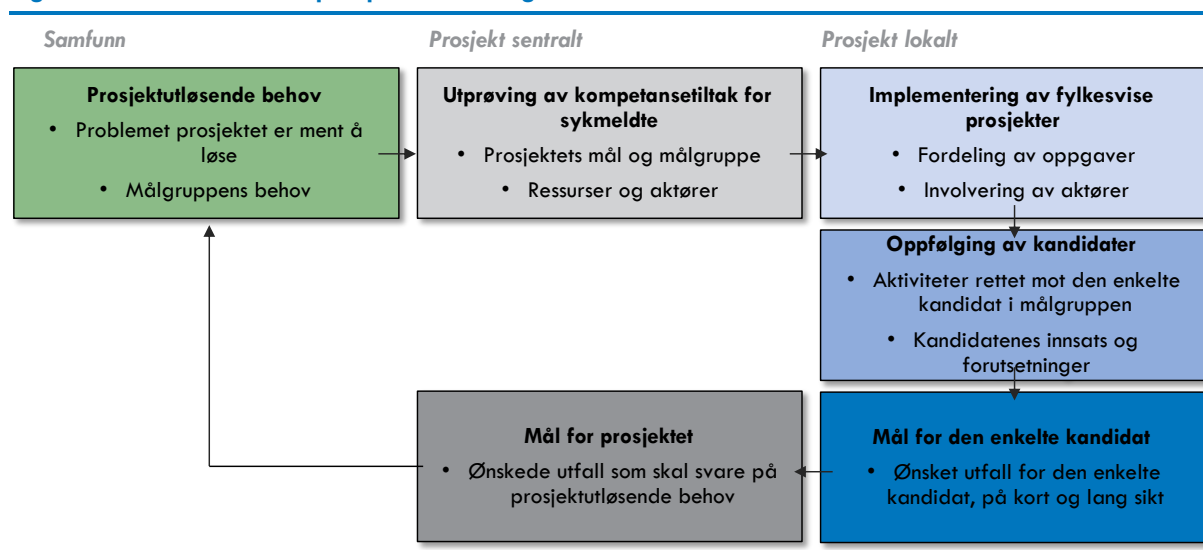
prosjektet, med samfunnsproblemer som utprøvingen skal bidra til å løse.

For prosjektet sentralt er det definert noen konkrete mål som skal bidra til å svare på de prosjektutløsende behovene. I tillegg er det definert en målgruppe som prosjektet skal rette seg mot, og hvilke aktører som skal delta i arbeidet med prosjektet. I prosjektet sentralt må det også være delegert ressurser til gjennomføring av prosjektet.

Selve gjennomføringen av prosjektet skjer på lokalt nivå. Prosjektet må først implementeres i fylkene som skal gjennomføre prosjektet. Deretter iverksettes selve oppfølgingen av kandidater som skal bidra til måloppnåelse for den enkelte kandidat.

I resten av kapitlet vil vi gjennomgå prosjektets endringsteori, og beskrive de ulike delene av rammeverket i figuren.

Figur 3-1: Rammeverk for prosjektets endringsteori



3.1 Prosjektutløsende behov

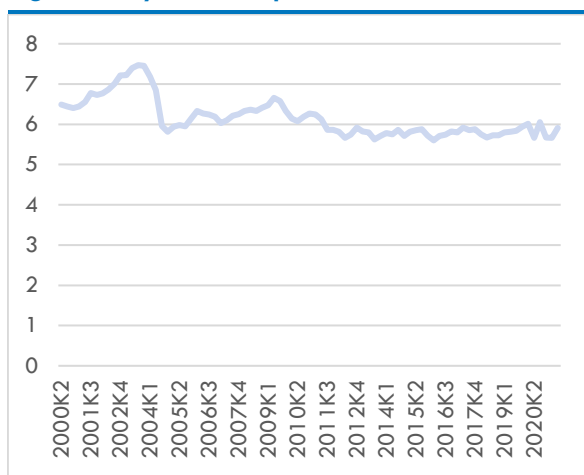
Behov for reduksjon i sykefraværet

Det har over flere år vært uttalte mål og satsinger med sikte på å redusere sykefraværet i Norge, blant annet gjennom tidligere IA-avtaler. Satsingene har i liten grad lyktes med å redusere sykefraværet, som vist i Figur 3-2. IA-avtalen 2019

til 2022 har også som mål at sykefraværet skal reduseres. De to målene i avtalen er:

1. Sykefravær: Sykefraværsprosenten skal reduseres med 10 prosent sammenlignet med årgjennomsnittet for 2018.
2. Frafall: Frafallet fra arbeidslivet skal reduseres.

Figur 3-2: Sykefraværprosent 2000K2-2021K2



Merk: Tallene er sesong- og influensajustert, og består av egenmeldt og legemeldt sykefravær.

Kilde: SSB, tabell 12439

Som en del av forprosjektet til utprøvingen utarbeidet Fafo en analyse av langtidssykmeldte basert uttrekk fra NAVs sykefraværregister (Hilsen, Lien, & Tveito, Kompetansetiltak for sykmeldte, 2021). Analysen viste at bransjene med høyest andel av samlet sykefravær blant langtidssykmeldte er handel og service, og helse-sektoren. Yrker med lave utdanningskrav og høy kvinneandel har generelt sett høyere sykefravær. Et anslag basert på yrke og utdanningskrav viser at 59 prosent av langtidssykmeldte har yrker som krever videregående skole som utdanningsnivå.

Behov for kompetansetiltak for langtidssykmeldte

Arbeidslivet er stadig i endring og kravet til kompetanse er økende. Kompetanseutvikling er en viktig del av mange virksomheters forebyggende arbeid mot sykefravær. I tillegg kan det være at langtidssykmeldte har behov for kompetansetiltak for å kvalifisere for annet arbeid. For enkelte har sykefraværet trolig sammenheng med at de ikke har helse til å stå i jobben de har, men de kan likevel ha helse til å kunne stå i andre jobber. Kompetansetiltak kan bidra til å kvalifisere disse til andre jobber som i større grad passer med den enkeltes helse og behov. På bakgrunn av dette inngår forsøk med kompetansetiltak for sykmeldte som ett av tiltakene i IA-avtalen.

Den underliggende hypotesen som ligger til grunn for utprøvingen av kompetansetiltak for sykmeldte er at kompetansemangel er en medvirkende årsak til sykefravær blant langtidssykmeldte. I kunnskapsoppsummering om effekten av kompetansetilførsel utarbeidet av Fafo, i forbindelse med forprosjektet, finner de at utdanning generelt sett bidrar til å øke

sysselsettingen på sikt (Hilsen, Lien, & Tveito, Kompetansetiltak for sykmeldte, 2021). Forskning peker på at studiepoenggivende utdanninger gir best sysselsettingseffekt, mens kortere kurs har usikker effekt. Utdanning gir innlåsningseffekter, ettersom utdanningen bidrar til å redusere sysselsettingen mens vedkommende er i utdanning. Enkelte studier tyder samtidig på at innlåsningseffekten oppveies på sikt. Selv om utdanning har positive virkninger på sysselsetting, sier forskningen lite om hvilken effekt opplæringstiltak har for sykmeldte.

Sykmeldte har i dag mulighet til å gjennomføre kompetansetiltak, men dette benyttes i liten grad. I utgangspunktet er det ikke mulig å motta sykepenger mens man er under ordinær utdanning, men dersom NAV vurderer at den sykmeldte har behov for det, kan utdanning godkjennes av NAV som et arbeidsrettet tiltak i sykepengeperioden. En årsak til at opplæringstiltak i liten grad har blitt benyttet for sykmeldte, kan være manglende tilbud og oppfølging fra NAV, samt lite kartlegging av de sykmeldtes behov på et tidlig tidspunkt. Andre årsaker til at kompetansetiltak ikke igangsettes eller fullføres kan være usikkerhet knyttet til sykefraværets varighet, helseutfordringer som gjør det utfordrende å gjennomføre kompetansetiltak, eller at sykmeldte i liten grad er motivert til å gjennomføre kompetansetiltak.

I Fafos kunnskapsoppsummering pekes det på at erfaringer fra forprosjektet viser at det i noen grad er mulig å finne kortvarige kompetansetiltak som kvalifiserer den sykmeldte til annet arbeid (Hilsen, Lien, & Tveito, Kompetansetiltak for sykmeldte, 2021). Det pekes på at dette er tiltak som gir sertifiseringer eller andre formelle kvalifiseringer for nye oppgaver og stillinger.

3.2 Prosjektets sentrale innretning

3.2.1 Mål for prosjektet

Målet med forsøket er å få flere langtidssykmeldte raskt tilbake i arbeid. Forsøket skal i tillegg gi ny kunnskap om hvorvidt og hvordan kompetanse kan styrke arbeidstilknytningen til langtidssykmeldte.

Prosjektet skal prøve ut økt bruk av kompetansetiltak blant langtidssykmeldte, for å teste om kompetansetilførsel kan bidra til å redusere sykefraværet i målgruppen. Tidlig kartlegging av sykmeldtes behov og aktiv forespørsel om kompetansetiltak fra NAV skal gjøre at flere

gjennomfører kompetansetiltak, slik at de kvalifiserer for og starter i nytt arbeid. Arbeidet skal i større grad passe med den enkeltes helse og jobbønske slik at de får redusert sykefravær sammenlignet med fravær i opprinnelig jobb og redusert risiko for varig avgang fra arbeidslivet.

3.2.2 Målgruppen for kompetansetiltak

Målgruppen til forsøket er langtidssykmeldte arbeidstakere som på grunn av sykdom eller skade ikke kan komme tilbake til sin tidligere arbeidsgiver, og som har behov for kompetansetiltak for å kunne kvalifiseres til annet arbeid og stå i arbeid. Målgruppen kan unntaksvis også omfatte langtidssykmeldte arbeidstakere som er ansatt i store virksomheter (som for eksempel kommuner) og har behov for kompetansetiltak for å komme i annen jobb hos samme arbeidsgiver.

Aktuelle kompetansetiltak for målgruppen i utprøvingen kan være

- arbeidsmarkedsopplæring (AMO-kurs): Kortere kurs, for eksempel med mål om sertifisering, offentlig prøvebevis eller opplæring i grunnleggende ferdigheter,
- fag- og yrkesopplæring på videregående skole eller høyere yrkesfaglig utdanning (fagskole) og/eller
- høyere utdanning på universitet eller høyskole.

3.2.3 Aktører involvert i de fylkesvise prosjektene

Forsøket gjennomføres i fylkene Nordland, Troms og Finnmark, Agder, Innlandet og Viken (Øst-Viken). I hvert fylke er det opprettet en egen prosjektgruppe, bestående av ansatte fra NAV Fylke, Arbeidslivssenteret og lokale NAV-kontorer. Prosjektgruppen har ansvar for gjennomføringen av utprøvingen i fylket.

Prosjektgruppen får bistand fra veiledere som jobber med sykefraværsoppfølging ved de lokale NAV-kontorer til å følge opp sykmeldte som deltar i utprøvingen.

I tillegg til prosjektgruppen og veiledere ved de lokale NAV-kontorene er det enkelte andre aktører som har sentrale roller med å identifisere mulige kandidater for deltagelse i prosjektet:

- Arbeidsgiver: Det er flere aktører hos arbeidsgiver som kan bidra med å identifisere mulige kandidater i målgruppen, herunder tillitsvalgte, verneombud og bedriftshelse-tjenesten. Disse kan ta direkte kontakt med

prosjektet/NAV-veileder og foreslå mulige kandidater.

- Karrieresenteret: De fylkesvise karrieresentrene tilbyr gratis karriereveiledning og bistår med jobbsøking til alle over 19 år. Prosjektet/NAV-veiledere kan anbefale kandidater som er usikre på mulighetene innen arbeid og utdanning å kontakte karrieresenteret for veiledning. Karrieresenteret kan også foreslå mulige kandidater i målgruppen for prosjektet/NAV-veiledere.
- Tiltaksleverandører: NAV kjøper tiltak av ulike leverandører. Tiltakene varierer fra fylke til fylke. Tiltaksleverandører av tjenester som *Avklaringstiltaket* og *Arbeidsrettet rehabilitering* får gjerne et godt innblikk i brukernes behov og kan kontakte prosjektet/NAV-veileder og foreslå mulige kandidater. Alternativt kan tiltaksleverandøren informere brukeren om muligheten for å få kompetansehevende tiltak og oppfordre brukeren til å melde behov gjennom sin NAV-veileder.
- Sykmelder kan foreslå kandidater ved å markere i sykmelding at kompetansetiltak/annet arbeid bør vurderes. Sykmelder er i de fleste tilfeller den sykmeldtes fastlege, men kan også være kiropraktor eller manuellterapeut.
- NAV Arbeidsrådgivning (ARK), NAV Senter for jobbmestring (SFJ) og NAV HelseArbeid har kontakt med sykmeldte som har mestrings- og helseutfordringer, og kan basert på identifiserte behov kontakte prosjektet/NAV-veileder og foreslå mulige kandidater.
- DPS og hjelpemiddelsentralen i fylket er andre aktører som har kontakt med sykmeldte i målgruppen og som kan foreslå mulige kandidater.

3.2.4 Organisering i hvert fylke

En oversikt over sentrale aktører i gjennomføringen av forsøksprosjektet er vist i Figur 3-3.

NAV Øst-Viken har tre personer som følger opp prosjektet. En ansatt kommer fra NAV Fylke og to fra Arbeidslivssenteret. Alle 28 NAV-kontorer i Øst-Viken deltar i prosjektet.

Prosjektgruppen i NAV Innlandet består av fem personer hvor to er tilknyttet Arbeidslivssenteret og de tre andre er tilknyttet tre ulike NAV-kontorer i fylket. Prosjektet inkluderer fem av kommunene i fylket; Gjøvik, Hamar, Ringsaker, Stange og Løten.

Prosjektgruppen i NAV Agder består av seks personer, hvorav en person er tilknyttet NAV Fylke,

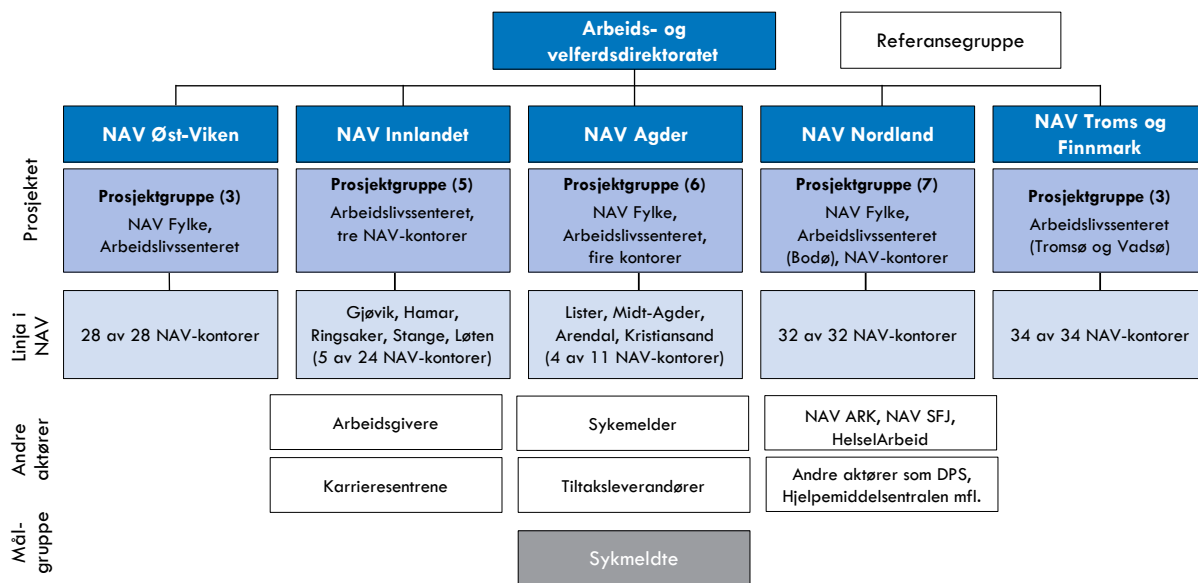
en person er tilknyttet Arbeidslivssenteret og de fire øvrige er tilknyttet hver av de fire lokale NAV-kontorene i fylket som deltar i prosjektet; Lister, Midt-Agder, Arendal og Kristiansand.

I NAV Nordland består prosjektgruppen av syv ansatte. Av disse kommer en fra Arbeidslivssenteret, en fra NAV Fylke og fem fra NAV-kontor, hvorav fire er SYFO-veiledere og en er markedskontakt.

Fylket har fire prosjektkontor (Bodø, Narvik, Rana og Indre Salten), men har nedslagsfelt i alle 32 kontorer i fylket.

NAV Troms og Finnmark har en prosjektgruppe som består av tre ansatte. Disse er tilknyttet Arbeidslivssenteret i Troms eller Arbeidslivssenteret i Vadsø. Alle 34 kommuner i fylket deltar i prosjektet.

Figur 3-3: Sentrale aktører i gjennomføringen av forsøksprosjektet



Illustrasjon: Oslo Economics

3.2.5 Ressurser

Utprøvingen av kompetansetiltak for sykmeldte har så langt vært tildelt midler gjennom Statsbudsjettet i perioden 2019 til 2021. Det skiller mellom driftsmidler, tiltaksmidler og midler til evaluering. Driftsmidler skal dekke lønnskostnader og andre driftsutgifter i forsøket. I 2021 ble dette tildelt 2,7 millioner kroner til hvert forsøksfylke, samt 1,5 millioner kroner til Arbeids- og velferdsdirektoratet (Avdire). Tiltaksmidlene er fordelt etter hvor mange sykmeldte det er i fylket.

En oversikt over tildelingen av midler i perioden 2019 til 2021 vises i Tabell 3-1, og en oversikt over hvordan tiltaksmidlene ble fordelt mellom forsøksfylkene i 2021 vises i Tabell 3-2. Underforbruk av tiltaksmidler i 2021 har bidratt til at tiltaksmidlene i etterkant har blitt redusert med 12,5 millioner kroner.

Forsøket er regulert av Forskrift om forsøk med utvidet bruk av kompetansetiltak for sykmeldte.

Tabell 3-1: Tildeling av midler til utprøving av kompetansetiltak for sykmeldte (mill. kroner)

	Driftsmidler		Tiltak	Evaluering
	Fylke	Avdire		
2019	2,5		53,5	1,5
2020	11,5	3,5	53,5	1,5
2021	13,5	1,5	55,2	1,5

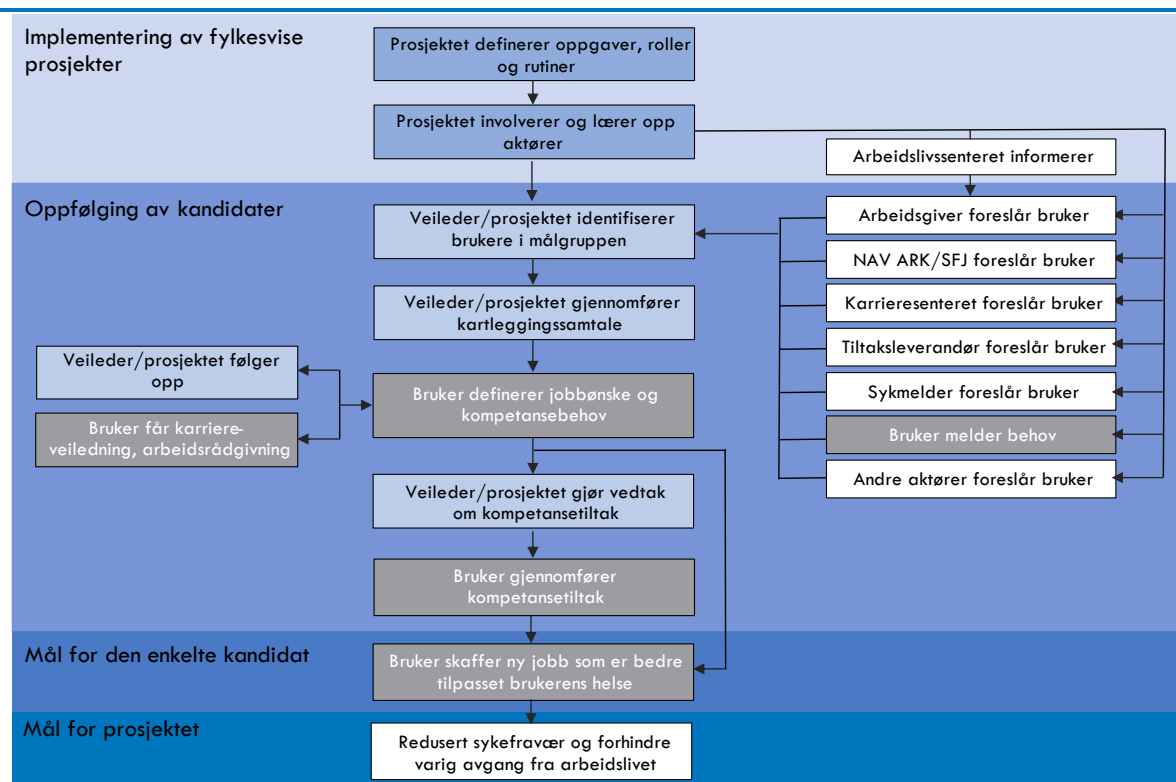
Tabell 3-2: Fordeling av tiltaksmidler mellom forsøksfylkene (2021)

NAV-Fylker	Tiltaksmidler
Agder	7 407 000 kr
Innlandet	9 928 000 kr
Nordland	6 577 000 kr
Troms og Finnmark	7 874 000 kr
Øst-Viken	23 426 000 kr

3.3 Gjennomføring av fylkesvise delprosjekter

I dette delkapittelet beskriver vi hvordan de fylkesvise delprosjektene er planlagt gjennomført og hvilke aktiviteter som er sentrale for at prosjektet skal nå sine mål. Figur 3-4 illustrerer de fylkesvise delprosjektene overordnede virkningskjede, fra implementering og til måloppnåelse. Hensikten med

Figur 3-4: Virkningskjede for de fylkesvise delprosjektene



Merknad: Aktivitetene i virkningskjeden er delt inn i ulike fargekoder etter hva slags type aktører som gjennomfører aktiviteten. Lyse- og mørkeblå bokser representerer aktører i NAV som er direkte involvert i enten prosjektgjennomføringen eller oppfølging av sykmeldte. Grå bokser er aktiviteter som kandidaten selv må gjøre, og hvite bokser er andre involverte aktører som på ulike måter kan bidra til at prosjektet og tjenesten når sine mål. Illustrasjon: Oslo Economics

virkningskjeden er å vise hvordan det er tenkt at de ulike aktivitetene skal bidra til å nå målet om at langtidssykmeldte går over til nytt arbeid som i større grad er tilpasset den enkeltes helse og jobbønske.

Virkningskjeden er delt inn i tre overordnede faser. Fasen *Implementering av prosjektet* innebærer at de fylkesvise prosjektgruppene setter opp og organiserer utprøvingen. Fasen *Oppfølging av kandidater* beskriver forløpet for en enkelt kandidat, og inneholder konkrete aktiviteter som oppfølging og gjennomføring av kompetansetiltak som til slutt skal resultere i fasen *Måloppnåelse*; at enkeltkandidater går over i nytt arbeid som passer med den enkeltes behov. *Implementering av prosjektet* er i prinsippet en enkeltstående fase, med mulige tilpasninger underveis, mens *Oppfølging av kandidater* beskriver en ny modell for oppfølging av sykmeldte, som vil kunne bestå som en del av den ordinære sykefraværsoppfølgingen i NAV også når prosjektet er avsluttet.

I det videre beskriver vi de ulike aktivitetene i virkningskjeden, og hvilke forutsetninger som ligger til grunn for at ett steg skal lede til det neste.

3.3.1 Implementering av fylkesvise prosjekter

Prosjektet definerer oppgaver, roller og rutiner

I forfasen av prosjektet har de fylkesvise prosjektene definert oppgaver, roller, organisering og rutiner. Fylkene har valgt å organisere prosjektet på ulike måter, og de har etablert egne rutiner. Etter å ha innhentet erfaringer med strukturen som ble etablert i forfasen, har noen av fylkene tilpasset rollefordeling og organisering av oppgaver underveis.

En viktig avklaring i denne fasen er hvilke aktører internt i NAV som skal gjennomføre de ulike stegene i oppfølgingen av sykmeldte. Enkelte fylker har valgt at prosjektorganisasjonen gjennomfører hele oppfølgingen fra NAV, mens andre fylker har valgt at det er veiledere ved lokale NAV-kontorer, som ikke er en del av prosjektorganisasjonen, som gjennomfører oppfølgingen. Andre igjen har valgt en kombinert struktur, hvor veiledere ved lokale NAV-kontorer har ansvar for å identifisere og kartlegge aktuelle kandidater, mens prosjektorganisasjonen deretter overtar oppfølgingen av aktuelle kandidater. I Agder og Innlandet er det prosjektmedarbeiderne, som sitter på utvalgte NAV-kontorer, som identifiserer, kartlegger og følger opp kandidater. Øst-Viken har en noe tilsvarende modell, men det er veiledere ved lokale NAV-kontorer som identifiserer aktuelle kandidater til prosjektet, mens prosjektmedarbeiderne gjennomfører første kartleggingssamtale og den videre oppfølgingen. I Nordland og Troms og Finnmark er det veilederne på de lokale NAV-kontorene som både identifiserer, kartlegger og følger opp kandidater i hele forløpet. Prosjektmedarbeiderne følger opp og støtter kontorene i dette arbeidet.

Hvordan fylkene har valgt å organisere utprøvingen vil ha betydning for hvordan resten av virkningskjeden ser ut; for eksempel knyttet til hvilke aktører som må læres opp og hvordan, samt hvordan kandidatene identifiseres. Organiseringen vil også ha betydning for hvilken kunnskap som skapes gjennom utprøvingen. Det er fordeler og ulemper ved de ulike formene for organisering.

En fordel med en organisering der dedikerte prosjektmedarbeidere følger opp sykmeldte i målgruppen er at man har dedikerte ressurser som har kapasitet til å gi oppfølging, og som gir en rett oppfølging etter hensikten i prosjektet. Disse ressursene vil også ha økt kapasitet til å registrere informasjon om målgruppen og oppfølgingen som

gis, noe som vil bidra til god informasjonstilgang ved evaluering av prosjektet. En ulempe med denne organiseringen er at det er en viss risiko for at erfaringene fra forsøket blir mindre relevante dersom gjennomføringen av oppfølgingen senere skal overføres til ordinære NAV-veiledere.

I fylker der sykmeldte i målgruppen følges opp av NAV-veiledere som en del av ordinær sykefraværsoppfølging er det en fordel at potensielt flere sykmeldte i målgruppen kan nås, ettersom veilederne følger opp samtlige sykmeldte. Siden denne organiseringen ligner mer på hvordan oppfølging av sykmeldte normalt foregår er det også mulig at denne organiseringen vil gi mer relevant kunnskap om hvordan utvidet bruk av kompetansetiltak kan bli en del av NAVs ordinære sykefraværsoppfølging. Samtidig innebærer denne organiseringen en risiko for at NAV-veiledere ikke har tilstrekkelig kapasitet til å prioritere prosjektoppgavene i sitt ordinære oppfølgingsarbeid. Organiseringen kan også medføre at prosjektet gjennomføres på ulike måter innad i fylket, slik at for eksempel metodikken for kartlegging og oppfølging av kandidater varierer.

Valget av organisering har også implikasjoner for hvor bredt prosjektet dekker de enkelte fylkene. Enkelte fylker har valgt å gjennomføre utprøvingen i hele fylket, og leter etter potensielle kandidater fra alle NAV-kontorer i fylket. Andre fylker har begrenset søket etter aktuelle kandidater til utvalgte NAV-kontorer. En bred involvering av kontorer vil naturlig nok gjøre forsøket større, samtidig som det gir prosjektet mindre kontroll over gjennomføringen lokalt.

Involvere og lære opp aktører

En sentral forutsetning for å lykkes med prosjektet er at alle som har en rolle i prosjektet er godt stilt for den jobben de skal gjøre. En viktig aktivitet i virkningskjeden er at prosjektet involverer og lærer opp aktører som er tiltenkt en rolle i gjennomføringen av prosjektet. For å sikre dette må prosjektet ta kontakt med de ulike aktørene og informere om prosjektet og hvilken rolle de skal ha.

Aktørene som skal involveres og læres opp kan i utgangspunktet deles inn i tre grupper. Den ene gruppen er aktører som skal identifisere, kartlegge og følge opp kandidater fra NAV, altså prosjektmedarbeidere eller veiledere på de lokale NAV-kontorene. Den andre gruppen er IA-rådgivere på Arbeidslivssenteret, som har en sentral rolle i å informere arbeidsgivere om prosjektet. Den tredje

gruppen er aktører som på ulike måter har tett kontakt med mulige kandidater gjennom andre kanaler, og som kan sitte på viktig informasjon om den sykmeldtes forutsetninger og muligheter for annet arbeid eller deltakelse i kompetansetiltak. Slike aktører har en god posisjon for å identifisere og kontakte NAV om mulige aktuelle kandidater.

I fylkene der det er **veilederne ved de lokale NAV-kontorene** som gjennomfører oppfølgingen av kandidater i prosjektet er det i utgangspunktet større behov for opplæring, orientering og bistand underveis enn i fylker der **prosjektmedarbeidere** gjennomfører hele oppfølgingen. I fylker der prosjektmedarbeiderne gjennomfører opplæringen kan det samtidig bli et større opplæringsbehov senere etter prosjektperioden dersom prosjektet skal gå over til «normal drift». En forutsetning for å lykkes med opplæringen er at opplæringen gir nyttig informasjon, både om prosjektet generelt og om deres rolle; hvem er målgruppen og hvordan kan passende kandidater identifisere, samt om den øvrige praktiske gjennomføringen av prosjektet. I noen av fylkene opplever prosjektgruppen at det er nødvendig at de reiser ut til NAV-kontorene i fylket for å motivere og engasjere veilederne. I andre fylker opplever prosjektgruppen at både fysiske møter og Teams-møter fungerer for å få opp engasjementet hos veilederne. En annen sentral forutsetning er at sentrale medarbeidere følges opp jevnlig. Dette er viktig både for å sørge for at medarbeiderne gjør det de skal, og for at de kan stille spørsmål om det er noe de lurer på. Veilederne ved de lokale NAV-kontorene opplever det som verdifullt at personene som inngår i prosjektet er tilgjengelig og behjelpelig både etter opplæringen og underveis, i forbindelse med oppfølging av kandidater.

At **IA-rådgivere ved Arbeidslivssenteret** informerer arbeidsgivere, er en egen aktivitet i implementeringsfasen. IA-rådgiverne kan være et viktig mellomledd mellom prosjektet og enkelte arbeidsgivere. De kan bidra til at arbeidsgivere får kjennskap til prosjektet, slik at de kan identifisere kandidater som kan være aktuelle for kompetansetiltak. Arbeidslivssentrene har tett kontakt med enkelte arbeidsgivere, og bistår blant annet arbeidsgivere med å nå målene de har satt seg i IA-arbeid. Dette innebærer å bistå virksomhetene i arbeidet med å forebygge og redusere sykefravær og frafall. Både orienteringsmøter og workshops kan være måter å involvere IA-rådgivere ved Arbeidslivssenteret på. For eksempel

hadde prosjektmedarbeiderne i Innlandet en workshop med Arbeidslivssenterets medarbeidere for å motivere Arbeidslivssenteret til å informere arbeidsgivere om utprøvingen og muligheten for å ta i bruk kompetansetiltak. De opplevde at dette var nyttig for å forankre prosjektet hos Arbeidslivssenteret. I Agder ble det orientert om prosjektet i IA-rådet. Dette opplevdes som en hensiktsmessig fremgangsmåte for å orientere om prosjektet og oppfordre til å informere arbeidsgivere om tilbudet om kompetansetiltak. En viktig forutsetning for å lykkes med involvering av IA-rådgiverne er at prosjektet har god dialog med IA-rådgiverne, men også at IA-rådgiverne har god dialog med arbeidsgivere. I tillegg er en sentral forutsetning at IA-rådgiverne får relevant informasjon om prosjektet og deres rolle; kjennskap til prosjektet og mulighetene i det, hvem som er målgruppen og hvordan man kan kontakte NAV om kandidater som kan være aktuelle.

Øvrige aktører som har tett kontakt med potensielle kandidater gjennom andre kanaler kan være fastleger, arbeidsgivere, tiltaksleverandører, Karrieresenteret, NAV Arbeidsrådgivning (ARK), NAV Senter for jobbmastering (SFJ) og NAV HelselArbeid. DPS og hjelpemiddelsentralen i fylket har også kontakt med sykmeldte i målgruppen og kan foreslå mulige kandidater. En forutsetning for at disse aktørene kan melde fra til NAV om aktuelle kandidater er at de er godt informert om prosjektet og at de har en enkel mulighet for å melde slike behov til riktig person i NAV.

Fastleger – Det kan være viktig at fastleger orienteres om utprøvingen, da det ofte er fastlegen til arbeidstaker som er sykmelder. På grunn av kjennskapet til sine pasienters situasjon har fastlegene gode forutsetninger for å kunne tipse NAV om mulige kandidater og for å orientere arbeidsgivere. Det finnes eksempler på at fastleger i sykmeldingene har skrevet at den sykmeldte har behov for omskolering fra NAV. I Innlandet og Øst-Viken har det blitt gitt skriftlig informasjon om utprøvingen til fastleger.

Arbeidsgivere – Arbeidsgivere kan ha gode forutsetninger for å identifisere potensielle kandidater for kompetansetiltak. I Troms og Finnmark er arbeidsgivere orientert gjennom NHO og KS, og i Agder gjennom IA-rådet hvor partene i arbeidslivet er representert. I Agder planlegges det også et foredrag for sykehus om forsøksprosjektet.

Karrieresenteret – Karrieresenteret gir karriereveiledning og bistand til jobbsøking, og de kan derfor være i kontakt med mulige kandidater for utprøvingen. De kan ha gode forutsetninger for å identifisere og foreslå kandidater i målgruppen. I Innlandet har prosjektgruppen gitt informasjon om utprøvingen til Karrieresenteret, og i Troms og Finnmark er det godt samarbeid mellom prosjektgruppen og Karrieresenteret.

NAV Arbeidsrådgivning (ARK), NAV Senter for jobbmestring (SFJ) og NAV HelseArbeid – Disse tjenestene tilbys ikke i alle fylker, men de kan være aktører som har kontakt med sykmeldte i målgruppen. De kan dermed også være aktuelle aktører for å foreslå kandidater.

3.3.2 Oppfølging av kandidater

Identifisere aktuelle kandidater

I den delen av virkningskjeden som dreier seg om oppfølging av kandidater, er det første steget å identifisere kandidater i målgruppen. Avhengig av organiseringen i fylket innebærer dette i praksis at NAV-veiledere eller prosjektet gjennomgår lister over alle sykmeldte som er på et tidlig stadium i sykefraværsløpet, for å lete etter kandidater som kan være aktuelle for kompetansetiltak. Jo tidligere NAV får kartlagt kandidatens behov, dess bedre.

Seleksjon av kandidater foregår på bakgrunn av de opplysningene som er tilgjengelig på dette tidspunktet. I hovedsak benyttes kriterier knyttet til sykmeldingens varighet og den sykmeldtes tidligere sykefraværshistorikk. Historikk med lange og/eller hyppige sykefravær kan indikere at det er fare for langvarig eller gjentakende sykefravær. Slike personer kan vurderes å være aktuelle kandidater. Kandidater med diagnoser som fremstår lite forenelig med jobben de har, vurderes som særlig relevante for tiltaket, også dersom de ikke nødvendigvis har hatt mye sykefravær tidligere.

Utover gjennomgang av lister over sykmeldte kan NAV motta tips om aktuelle kandidater fra andre aktører som er informert om muligheten for kompetansetiltak. Særlig relevante aktører er nevnt under beskrivelsen av prosjektimplementeringen.

Identifisere aktuelle kandidater: sentrale forutsetninger for å lykkes

- søk etter aktuelle kandidater gjennomføres regelmessig
- det eksisterer noen etablerte (kvalitative) kriterier for utvelgelse av kandidater
- tilgjengelig informasjon er tilstrekkelig for å vurdere etablerte kriterier for utvelgelse av kandidater
- aktører som er i posisjon til å identifisere kandidater tar kontakt om kandidater som kan være aktuelle

Gjennomføre kartleggingssamtale med kandidaten

NAV skal gjennomføre en kartleggingssamtale for alle sykmeldte som er identifisert som potensielle kandidater for kompetansetiltak. Hensikten med kartleggingssamtalen er å avklare om personen har behov for kompetansetiltak. For å avklare dette må NAV vurdere sannsynligheten for at kandidaten kan returnere til opprinnelig jobb. Dersom dette fremstår som lite trolig, skal NAV i samtalen undersøke om kandidaten har mulighet og ønske om nytt arbeid, og hvorvidt han eller hun i så fall har behov for kompetansetilførsel for å kvalifisere for ønsket arbeid. I tillegg må det undersøkes om vedkommende er motiverte til å gjennomføre kompetansetiltak, og hva slags kompetansetiltak som kan være aktuelt.

Delprosjektene i enkelte fylker har i forprosjektet utarbeidet en mal for gjennomføring av kartleggingssamtalen i samarbeid med Fafo. Denne malen gir en oversikt over tema som bør tas opp i samtale med mulige kandidater. Malen inkluderer spørsmål om den sykmeldtes helseutfordringer, tilretteleggingsbehov, hva som er prøvd av tilrettelegging på eksisterende arbeidsplass, den sykmeldtes kompetanse, ønsker for fremtidig arbeid og eventuelle kompetansebehov for å kvalifisere for nytt arbeid dersom den sykmeldte ønsker det.

Om og hvordan malen brukes varierer mellom fylkene, og trolig også mellom hver enkelt veileder og prosjektmedarbeider. Basert på tilbakemeldinger fra prosjektfylkene fremstår det som at følgende tema er særlig relevante å diskutere i den innledende kartleggingssamtalen:

- Vil den sykmeldte ha helse til å stå i nåværende jobb fremover?

- Bidrar manglende kompetanse til at den sykmeldte ikke kan stå i sitt nåværende arbeid?
- Har arbeidsgiver tilrettelagt arbeidet for den sykmeldte?
- Har arbeidsgiver ytterligere muligheter for å tilrettelegge for den sykmeldte?

Samtidig er det påpekt av flere i prosjektfylkene at det er viktig å bruke samtalen til å undersøke og bygge opp den sykmeldtes motivasjon for nytt arbeid, og for gjennomføring av kompetansetiltak. De påpeker at i samtalen er det avgjørende å fokusere på muligheter, fremfor begrensninger, og at samtalen i seg selv dermed kan bidra til å motivere den sykmeldte til kompetansetiltak og/eller nytt arbeid. Samtidig viser prosjektene til at det er viktig at man i samtalen også undersøker om det er spesielle forhold som kan tenkes å hindre den sykmeldte i å gjennomføre kompetansetiltak eller forhold som gjør at den sykmeldte i etterkant av kompetansetiltak ikke kan forventes å komme i nytt arbeid. Dersom man identifiserer slike hindringer på et tidlig tidspunkt kan man i større grad tilrettelegge for disse hensynene, eller tilpasse tiltak som velges. Mal for kartleggingssamtalen er lagt ved denne rapporten i Vedlegg 1.

Kartleggingssamtalen foregår normalt over telefon. NAV ringer opp den sykmeldte direkte, eller avtaler et tidspunkt for samtale via Mitt NAV. Den NAV-ansatte som gjennomfører samtalen presiserer overfor den sykmeldte at både samtalen og eventuelt deltakelse i kompetansetiltak er frivillig.

Kartleggingssamtale med kandidaten: sentrale forutsetninger

- Kandidaten kartlegges tilstrekkelig tidlig i forløpet, slik at det ikke legges begrensninger for mulighetene for kompetansetiltak.
- Den som gjennomfører samtalen skal etablere rom for dialog, slik at kandidaten deler og diskuterer sentral informasjon.
- Samtalen må undersøke:
 - om muligheter hos arbeidsgiver er utprøvd,
 - om den sykmeldte har helse til å stå i nåværende jobb på sikt,
 - eventuelle underliggende årsaker til sykefravær,
 - kompetansesituasjon og -behov,
 - motivasjon for nytt arbeid og gjennomføring av kompetansetiltak, samt

- at samtalen bør bidra til å motivere, herunder fokusere på muligheter.

Kandidaten definerer jobbønske og kompetansebehov

Dersom den innledende kartleggingssamtalen har avdekket at den sykmeldte kan være i målgruppen for kompetansetiltak, blir ballen spilt over til den sykmeldte selv. Et eventuelt kompetansetiltak skal være frivillig, og derfor er det den sykmeldte som må definere eget jobbønske og kompetansebehov. Den sykmeldte må finne ut hva vedkommende ønsker å jobbe med, hva slags kompetanse som mangler for å kunne få til dette og hvorvidt vedkommende er motivert for å gjennomføre kompetansetiltak og søke nytt arbeid. Kartleggingssamtalen skal gi den sykmeldte gode forutsetninger for å finne ut av dette og opplyse om hva NAV kan tilby av bistand i prosessen.

I denne prosessen kan den sykmeldte ha behov for flere samtaler med NAV og bistand fra NAV til å identifisere muligheter. Mange sykmeldte er i utgangspunktet skeptiske til å bytte arbeidsgiver, og har kanskje aldri før tenkt tanken på nytt arbeid. For noen må tanken derfor modnes litt over tid, og de kan tenkes å ta kontakt med NAV på nytt etter den første kartleggingssamtalen for å høre nærmere om mulighetene for kompetansetiltak. Den første kartleggingssamtalen kan også ende i en avtale om at NAV kontakter den sykmeldte igjen på et senere tidspunkt, for videre avklaringer.

Den sykmeldte kan i denne prosessen ha behov for oppfølging eller veiledning fra aktører i eller utenfor NAV-systemet. Flere benytter aktører som Karrieresenteret og NAV Arbeidsrådgivning (ARK). Slik bistand skal ytterligere hjelpe kandidaten til å kunne definere jobbønske og kompetansebehov. Kandidaten bør bli tipset om slike muligheter i kartleggingssamtalen.

Det kan være at man gjennom kartleggingssamtale og/eller ytterligere oppfølging finner ut at kandidaten ikke har behov for kompetansetiltak for å komme i nytt arbeid, men at det for eksempel identifiseres jobbmuligheter som kandidaten er motivert og kvalifisert for. Det kan dermed være mulig at kartleggingssamtalen og ytterligere oppfølging bidrar til at den sykmeldte kommer i en ny jobb som passer bedre for den enkelte, uten at det er nødvendig å gjennomføre kompetansetiltak.

Kandidaten definerer jobbønske og kompetansebehov: sentrale forutsetninger

- Kartleggings samtalen har forberedt og gjort kandidaten godt stilt til denne oppgaven.
- Kandidaten har tid til å modne tanken om nytt arbeid, og får ved behov oppfølging fra NAV eller andre aktører:
 - Annen oppfølging og bistand, som karriereveiledning, må være lett tilgjengelig for kandidaten – det bør tipses om slike muligheter i kartleggings-samtalen.
- Kandidaten må definere hva som er realistisk og passende kompetanse- og jobbønske.
- Et definert jobbønske må i større grad passe med kandidatens helse og behov.
- Kandidaten må være motivert for å (i) gjennomføre kompetansetiltak, (ii) avklare jobbmuligheter i etterkant og (iii) søke og starte i ny jobb.

Vedtak om kompetansetiltak

Når kandidaten har definert jobbønske og kompetansebehov, må NAV sammen med kandidaten finne riktig kompetansetiltak og gjøre vedtak om at kandidaten tildeles tiltaket.

NAV betaler de direkte kostnadene knyttet til gjennomføringen av kompetansetiltak, som kostnader til kurs og eksamen. Kompetansetiltakene skal i utgangspunktet gjennomføres innenfor sykmeldingsperiodens varighet. Unntaksvis kan opplæringen gis en lengre varighet i tråd med de generelle varighetsbestemmelsene for opplærings-tiltak.

Tilbakemeldingen fra prosjektfylkene er at gjennomføring av kompetansetiltak i mange tilfeller har strandet fordi det er praktiske utfordringer knyttet til gjennomføring av kompetansetiltaket. Det kan for eksempel være at kandidaten ikke har helse til å gjennomføre tiltaket, at det er lang reisevei, kandidaten har begrenset læringsevne eller at tiltaket ikke er mulig å gjennomføre innenfor sykepengeperioden på ett år. At kompetansetiltaket ikke kan gjennomføres innenfor sykepengeperioden kan skyldes at det tar tid å avklare hvilket tiltak som er relevant for den sykmeldte, i kombinasjon med at det relevante tiltaket enten er for langvarig eller at det kun har oppstart på gitte tider av året. Kompetansetiltaket

skal som hovedregel være mulig å gjennomføre innenfor sykepengeperioden. Det er derfor avgjørende at prosessen med å identifisere og kartlegge den sykmeldtes behov starter tidlig i sykefraværforløpet.

Enkelte i prosjektfylkene har påpekt at det kan være nødvendig at NAV er fleksibel, i den grad det er mulig, for eksempel når det gjelder hvilke tiltak de tilbyr å finansiere, når og hvordan innenfor prosjektets definerte rammer. Slik fleksibilitet kan for eksempel innebære at NAV bistår med økonomisk støtte til lærebøker eller reise hvis det er behov for det, at tidspunkt for oppstart i tiltak i større grad kan tilpasses oppstartstidspunkt for ulike kurs, eller at kandidat kan tilpasse gjennomføringen underveis.

Vedtak om kompetansetiltak: sentrale forutsetninger

- Det eksisterer og er identifisert relevante og praktisk gjennomførbare tiltak som kan gjennomføres i løpet av sykepengeperioden:
 - tiltaket er i geografisk nærhet hvis fysisk oppmøte.
 - kandidat har helse, motivasjon og evne til å gjennomføre tiltaket.
- Eventuelle hindringer for gjennomføring av det konkrete kompetansetiltaket identifiseres og løses.
- NAV er fleksibel og tilbyr tilrettelegging i tiltaket i forhold til kandidatens behov.
- Det må avklares om det finnes jobbmuligheter i ettertid av gjennomført kompetansetiltak.

Kandidaten gjennomfører kompetansetiltak

Etter at det er fattet vedtak om kompetansetiltak skal den sykmeldte selv gjennomføre kompetansetiltaket etter en plan som er fastlagt sammen med NAV. NAV har normalt ingen rolle i gjennomføringen av tiltaket, annet enn å følge opp den sykmeldte underveis ved behov. Det kan ta en stund mellom vedtaket blir fattet og kompetansetiltaket har oppstart. I så fall bør NAV følge opp kandidaten i mellomtiden, og sørge for at vedkommende er i aktivitet.

Den sykmeldtes motivasjon for å gjennomføre tiltaket er et avgjørende kriterium for å lykkes. I enkelte tilfeller klarer ikke den sykmeldte å gjennomføre kompetansetiltaket etter planen. Det

kan være tungt å gå tilbake til skolebenken etter mange år i arbeidslivet, særlig med helseutfordringer og sykefraværshistorikk. Noen ganger kan denne situasjonen bli vanskeligere enn den sykmeldte var forberedt på i utgangspunktet. Det er derfor avgjørende at NAV avdekker kandidatens reelle motivasjon i forkant, og forbereder kandidaten på hvordan undervisnings-situasjonen kan komme til å bli.

Kandidatens praktiske forutsetninger for å kunne gjennomføre kompetansetiltaket bør være kartlagt i forkant av gjennomføringen, men det kan også være at utfordringer først oppdages underveis. Det kan for eksempel være at kandidaten har lese- og skrivevansker som gjør det utfordrende å ta del i undervisning eller fullføre eksamen. Det er en viktig forutsetning for å lykkes med tiltaket at NAV avdekker slike potensielle utfordringer så tidlig som mulig. Da kan det være mulig å tilrettelegge undervisningen eller eksamenssituasjonen til kandidatens behov.

I enkelte tilfeller har den sykmeldte hatt utfordringer med å finansiere sin del av kostnaden knyttet til kompetansetiltak. Det kan være betaling for undervisningsmateriell, transport til kurset, eller lignende. Alle slike mulige praktiske hindringer bør avdekkes på et tidlig tidspunkt, slik at NAV kan bistå den sykmeldte med å finne mulige løsninger.

Kandidaten gjennomfører kompetansetiltak: sentrale forutsetninger

- kandidaten er motivert for gjennomføring – må avdekkes i forkant
- hindringer for gjennomføring er tidligere identifisert og løst/tilrettelagt for
 - helse til å gjennomføre, lese- og skrivevansker, sosiale utfordringer, finansielle utfordringer, reisevei og lignende
- NAV følger opp ved behov:
 - for eksempel risiko ved lang ventetid til oppstart

3.3.3 Måloppnåelse for den enkelte kandidat

Kandidater skaffer ny jobb

Målet med kompetansetiltak for sykmeldte er at den sykmeldte skal kvalifiseres for å gå over i nytt arbeid i etterkant av tiltaket. Det er kandidaten selv som må søke og skaffe ny jobb. NAV kan bidra

med oppfølging av kandidaten i denne fasen, men det er ingen felles systematikk for oppfølging av kandidater i etterkant av gjennomført kompetansetiltak.

Kandidater må først og fremst evne å gjennomføre og eventuelt bestå kompetansetiltaket som er gjennomført. For at forløpet skal ende i overgang til nytt arbeid må det være sannsynlig at det aktuelle kompetansetiltaket er utløsende for å kvalifisere kandidaten for et gitt arbeid. Det innebærer at valg av kompetansetiltak må gjøres med bakgrunn i at det finnes aktuelle arbeidsplasser for kandidaten i etterkant av at tiltak er gjennomført, og at tiltaket tilfører kandidaten en kompetanse som kvalifiserer for den aktuelle jobben.

Kandidaten skaffer ny jobb: sentrale forutsetninger

- kandidaten har gjennomført/bestått kompetansehevende tiltak
- det finnes relevante jobber som kandidaten er blitt kvalifisert for
- kandidaten søker ny jobb (motivasjon)
- kandidaten kommer på jobbintervju og klarer å få ny jobb
- NAV bistår kandidaten i prosessen med overgang til ny jobb

Kandidaten har mindre sykefravær i ny jobb og redusert risiko for avgang fra arbeidslivet

For å oppnå målet om styrket arbeidstilknytning for kandidaten må det nye arbeidet være bedre tilpasset den enkeltes helse enn det opprinnelige arbeidet, slik at nærværet i nytt arbeid kan bli økt i forhold til i opprinnelig arbeid. Det hjelper ikke med nytt arbeid, dersom dette skaper de samme helseutfordringene som i opprinnelig jobbsituasjon. Derfor er det avgjørende at kartleggingen av kandidaten i starten av forløpet inkluderer en grundig avklaring av de underliggende årsakene til sykefraværet, og en vurdering av om disse faktorene i mindre grad vil hindre kandidaten i det nye arbeidet.

Selv om målet med kompetansetiltak for sykmeldte er å rette kandidatene mot nytt arbeid, kan det også tenkes at de går tilbake til samme arbeidsgiver etter gjennomført tiltak. I så fall må kompetansetiltak bidra til redusert fravær for at tiltaket skal ha hatt den effekten som er formålet

med prosjektet. Selv om kompetansetiltaket ikke fører til nytt arbeid umiddelbart, kan det styrke kandidatens muligheter til å komme i nytt arbeid på et senere tidspunkt.

Kandidaten har mindre sykefravær i ny jobb og redusert risiko for avgang fra arbeidslivet: sentrale forutsetninger

- nytt arbeid må være bedre tilpasset kandidatens helse
 - krever tidligere avklaring av faktisk årsak til sykefravær

3.4 Måloppnåelse for prosjektet

Prosjektet reduserer samlet sykefravær

Målet for kandidatene som mottar kompetansetiltak gjennom prosjektet er å få sykmeldte raskere tilbake til arbeid. For at prosjektet skal bidra til en generell nedgang i sykefravær, må det være flere kandidater som får redusert sykefravær enn det er kandidater som får forlenget sykefraværet eller blir varig avklart ut av arbeidslivet. Gjennomføring av kompetansetiltak vil kunne bidra til at det enkelte sykefraværforløpet blir lenger enn det ellers ville vært, fordi både prosessen med å definere kompetansebehov, selve gjennomføringen og jobbsøking i etterkant vil ta tid. For å oppnå det langsiktige målet med prosjektet må kompetansetiltakene gjøre at de sykmeldte får redusert sitt sykefravær på sikt, og i stor nok skala til at det oppveier et eventuelt forlenget sykefraværforløp. I tillegg må en eventuell utvidet oppfølging, for eksempel som følge av kartleggingssamtalen, ikke bidra til at de sykmeldte blir raskere avklart til uføretrygd, dersom alternativet kan tenkes å være arbeid på sikt.

Prosjektet reduserer samlet sykefravær: sentrale forutsetninger

- tilstrekkelig antall kandidater får redusert sykefravær som følge av kompetansetiltak
- fraværet må reduseres på lang sikt
- utprøvingen må ikke føre til at målgruppen blir raskere avklart ut av arbeidslivet

Prosjektet bidrar med relevant kunnskap

Forsøket skal også gi ny kunnskap om hvorvidt og hvordan kompetanse kan styrke arbeidstilknytningen til langtidssykmeldte. Det innebærer at prosjektet bør gi kunnskap om hva som kjenner tegner sykmeldte som har behov for kompetansetiltak og hvordan disse kan identifiseres.

For at utprøvingen skal nå målene om å bidra til økt kunnskap om hvorvidt og hvordan kompetanse kan styrke arbeidstilknytningen til langtidssykmeldte, må utprøvingen innrettes slik at den tester ut en spesifikk metode for identifisering, kartlegging og oppfølging av aktuelle kandidater. Prosjektet må velge den metoden som man i størst mulig grad tror kan bidra til sterkere arbeidstilknytning for målgruppen, slik at en i ettertid er trygg på at kompetansetiltaket er testet ut på best mulig måte. Et tilstrekkelig antall kandidater må identifiseres, kartlegges og gjennomføre kompetansetiltak. Et bredt spekter av kompetansetiltak bør tilbys målgruppen dersom man i ettertid skal kunne si at effekten av kompetansetilførsel generelt er testet ut.

For at prosjektet skal bidra til systematisk kunnskap om målgruppen, må NAV eller prosjektet systematisk dokumentere informasjonen som kommer frem om målgruppen gjennom kartleggingsprosessen. Dokumentasjon underveis i utprøvingen er sentralt for at utprøvingen skal bidra til økt kunnskap. Det er viktig at prosjektet dokumenterer en del av informasjonen som innhentes om kandidatene, slik at det er mulig å senere vurdere hvilken betydning kompetanse samlet sett har for langtidssykmelding, og for ulike grupper. I forbindelse med evalueringen har Oslo Economics, i samarbeid med forsøksfylkene, utarbeidet et kartleggingsskjema som forsøksfylkene skal fylle ut for hver kandidat som kartlegges med kartleggingssamtale gjennom prosjektet. I dette skjemaet registreres informasjon om kandidatens behov og motivasjon for kompetansetiltak fra kartleggingssamtalen, samt årsaker til at kompetansetiltak eventuelt ikke er aktuelt for kandidaten.

Den dokumenterte informasjonen vil gi mer nytteverdi dersom den til en viss grad kan anses som representativ for målgruppen. Det avhenger av om prosjektet har kontroll på hvilke kriterier som avgjør hvilke kandidater som kartlegges. I utgangspunktet bør alle sykmeldte som tilfredsstiller identifikasjonskriteriene for kartleggingssamtale, basert på

informasjonen NAV har tilgjengelig om kandidatene, få tilbud om kartleggings samtale. Dersom kun et fåtall av de som tilfredsstill de gitte kriteriene får tilbud om kartleggings samtale, vil ikke prosjektet i ettetid kunne vite hvilken del av målgruppen de har kartlagt, og hvilken del av målgruppen de ikke har kartlagt.

For å få testet bruk av kompetansetiltak blant langtidssykmeldte bør i utgangspunktet alle som kan ha behov for det, kartlegges og gis tilbud om tiltak. I praksis er det vanskelig å vite hvem dette kan gjelde, og antallet langtidssykmeldte er så høyt at det trolig ikke er mulig å gjennomføre kartleggings samtale med alle innenfor forsøksprosjektets rammer. Det er derfor behov for å sette definerte kriterier, som avgrenser hvilken del av målgruppen som skal kartlegges. Denne avgrensningen må være bred nok til at et tilstrekkelig antall kandidater kartlegges og deretter gjennomfører kompetansetiltak, slik at prosjektet får testet ut en variasjon av både kandidater og kompetansetiltak. Samtidig må den være snever nok til at det er praktisk mulig å gjennomføre kartleggingen og den påfølgende

oppfølgingen, innenfor forsøksprosjektets rammer. Siden kompetansetiltak skal redusere kandidatens langsiktige sykefravær er det nødvendig at kandidatene følges på kort og lang sikt.

Prosjektet bidrar med relevant kunnskap: sentrale forutsetninger

- De fylkesvise delprosjektene må definere en enhetlig metode for oppfølging av kandidater.
- Prosjektet må velge den metoden som man i størst mulig grad tror at kan bidra til sterkere arbeidstilknytning for målgruppen.
- Et tilstrekkelig antall kandidater må kartlegges og gjennomføre kompetansetiltak.
- Utprøvingen må sørge for å rekruttere en variasjon av kandidater og kompetansetiltak.
- NAV registrerer kandidatene som kartlegges gjennom prosjektet og informasjon om dem.
- Kandidatene skal følges opp på både kort og lang sikt.
- Resultatene fra gjennomføringen må evalueres og dokumenteres i etterkant.

4. Våre vurderinger

Vår foreløpige vurdering er at prosjektet vil kunne svare godt på betydningen av kompetansetiltak for langtidssykmeldte som har behov for nytt arbeid og hvor kortvarige kompetansetiltak kan bidra til at den sykmeldte oppnår nytt arbeid. Foreløpige erfaringer fra prosjektet gir gode indikasjoner på hvordan bruk av kompetansetiltaket bør gjennomføres.

For at prosjektet skal kunne gi mest mulig kunnskap om hvorvidt og hvordan kompetansetiltak kan redusere langtidssykefravær anbefaler vi at prosjektet i større grad definerer og innarbeider en enhetlig metode for identifisering, kartlegging og oppfølging av kandidater. Vi anbefaler at prosjektet jobber videre med å få kartlagt så mange kandidater som mulig i målgruppen, og å tilby dem et bredt spekter av kompetansetiltak. For å få til dette kan det være behov for økt fokus på opplæring og oppfølging av lokalt personell, samt forankring av prosjektet i NAV lokalt.

I dette kapittelet gir vi først en vurdering av hvordan prosjektet foreløpig ligger an til å nå de overordnede målene for utprøvingen (kapittel 4.1), deretter hvilke risikomomenter vi ser (kapittel 4.2) og til slutt våre anbefalinger for hvordan prosjektet bør utvikles for å tilrettelegge for bedre måloppnåelse (kapittel 4.3).

4.1 Hvordan ligger prosjektet an til å nå målene?

Kunnskap om hvorvidt og hvordan kompetanse kan styrke arbeidstilknytningen til langtidssykmeldte

Prosjektet tilbyr kompetansetiltak til de som har behov for nytt arbeid og hvor kortvarige kompetansetiltak kan bidra til at den sykmeldte oppnår dette. Prosjektet gir i utgangspunktet ikke tilbud til langtidssykmeldte som har behov for mer langvarige kompetansetiltak eller langtids-

sykmeldte som ønsker å stå i nåværende jobb, men som har behov for kompetansetilførsel for å kunne gjøre det. Ettersom prosjektet kun omfatter en del av målgruppen langtidssykmeldte med behov for kompetansetiltak, vil ikke prosjektet gi svar på betydningen av kompetanse for langtidssykmeldte som helhet.

Prosjektet kan likevel kunne svare godt på betydningen av kompetansetiltak for en del av målgruppen langtidssykmeldte. Gruppen sykmeldte med arbeidsgiver er en gruppe som har fått lite fokus fra NAV tidligere, fordi det er arbeidsgiver som har hovedansvaret for oppfølgingen.

De foreløpige erfaringene fra prosjektet tyder på at det er mange sykmeldte som har behov for annet arbeid og som kan ha nytte av kortvarige kompetansetiltak for å kvalifisere for dette. Prosjektet kan bidra til verdifull kunnskap om hvordan disse kan hjelpes bedre. Denne kunnskapen kan være svært nyttig for det fremtidige arbeidet med å redusere sykefraværet i Norge.

Når vi vurderer gjennomføringen i alle de fem forsøksfylkene samlet, er det samtidig en risiko for at prosjektet blir for snevert til å avdekke den fulle betydningen av kompetansetiltak for målgruppen. Det er både fordi det er risiko for å ikke få kartlagt et tilstrekkelig antall kandidater i målgruppen, og fordi det er risiko for at kartleggingen og kompetansetiltakene som tilbys blir for snevre til å møte målgruppens samlede behov. De foreløpige erfaringene tyder på at det er variasjoner mellom fylkene, både i hvor langt de har kommet i å kartlegge målgruppen, og i bredden av kompetansetiltak de tilbyr, som indikerer risiko for at prosjektgjennomføringen er snevrere enn den kunne ha vært i enkelte av fylkene.

I dag varierer gjennomføringen av prosjektet både mellom fylkene, og innad i fylkene. Det varierer hvilke aktører som identifiserer og kartlegger aktuelle kandidater, hvilke kriterier som legges til grunn for å identifisere aktuelle kandidater, når i sykefraværsforløpet og hvordan aktuelle kandidater kartlegges, samt hvilke kompetansetiltak som tilbys. I praksis innebærer en slik variasjon at det kan være vanskelig å evaluere hva som er den mest effektive måten å ta i bruk kompetansehevende tiltak for å oppnå målet om redusert sykefravær. En større grad av systematisk uttesting av

bruk av kompetansetiltak mener vi vil kunne bidra til å øke kunnskap om effekten av kompetanse for langtidssykmeldte.

Vi mener derfor at det er rom for å innrette prosjektet slik at det i enda større grad kan bidra til økt kunnskap om effekten av kompetanse for langtidssykmeldte. I delkapittelet 4.3 gir vi våre anbefalinger for hvordan innretningen av prosjektet kan spisses ytterligere.

Kunnskap om målgruppen og relevante kompetansetiltak

Prosjektet har som mål å gi kunnskap om målgruppen langtidssykmeldte og hvilke kompetansetiltak som bør gjennomføres. Dette målet henger tett sammen med målet om å gi kunnskap om betydning av kompetansetiltak på sykefravær blant langtidssykmeldte.

Vi mener prosjektet ligger godt an til å etablere kunnskap om målgruppen. Dette målet avhenger i stor grad av at en definert gruppe sykmeldte kartlegges og at informasjon fra kartleggingen dokumenteres og systematiseres. Flere av fylkene er nå rigget slik at de kan dokumentere informasjonen som kommer fra kartleggingsamtalen. Det vil bidra til ny informasjon om kandidatene som kartlegges, på de variablene som er definert i kartleggings-skjemaet. Hvor systematisk denne informasjonen vil bli, avhenger imidlertid av at prosjektet har kontroll på hvilke kriterier som er benyttet til å velge ut kandidater til kartlegging. Vårt foreløpige inntrykk er at kriteriene som benyttes for å velge ut kandidater til kartlegging er lite definerte, slik at det i ettertid vil være vanskelig å vite hvilken del av målgruppen prosjektet har kartlagt.

I hvilken grad prosjektet når målet om å etablere ny kunnskap om hvilke kompetansetiltak som bør gjennomføres, avhenger også av hvor bredt spenn av kompetansetiltak som tilbys gjennom prosjektet. Vår vurdering er at prosjektet bør ha større fokus på bredden i mulighetene for kompetansetiltaket, slik at det tilbys et bredt spenn av tiltak. Jo større bredde prosjektet kan tilby av kompetansetiltak, dess bredere vil målgruppen av sykmeldte man når ut til være, og jo flere tiltak kan man potensielt få testet ut. Det vil imidlertid være svært individuelt hvilke tiltak som passer for den enkelte, og vi forventer derfor ikke at prosjektet vil kunne gi grunnlag for å vurdere effekten av ulike typer kompetansetiltak.

4.2 Risikomomenter

I dette delkapittelet oppsummerer vi de viktigste risikomomenter vi ser på nåværende tidspunkt, som kan bidra til å hindre at prosjektet når sine mål. Det er mange risikofaktorer på ulike nivå, men de fleste av disse kan prosjektet påvirke i den videre gjennomføringen. De risikofaktorene som vi vurderer at prosjektet i noe eller stor grad kan påvirke, presenteres først. Deretter presenteres noen overordnede risikofaktorer som vi forventer at prosjektet i liten grad kan gjøre noe med på nåværende tidspunkt. Vi har inkludert disse fordi vi mener dette er faktorer som legger viktige begrensninger for prosjektets mulighet til mål-opnåelse og at prosjektet dermed bør være bevisst disse.

4.2.1 Risikofaktorer som prosjektet kan påvirke Implementering

- Risiko for at for få kandidater kartlegges:
 - Når ansvaret for identifisering og kartlegging av kandidater er lagt til NAV-veiledere uten ekstra ressurser, er det en risiko for at disse ikke har kapasitet til å kartlegge og følge opp alle aktuelle kandidater.
 - Risiko for at mulige aktører som kan tipse NAV om aktuelle kandidater i målgruppen ikke blir tilstrekkelig involvert (særlig sykmeldere og arbeidsgivere).
- Risiko for at tilbudet av kompetansetiltak blir for snevert, slik at målgruppen innskrenkes eller feil kompetansetiltak gjennomføres:
 - Dette er trolig en større problemstilling når ansvaret for identifisering og kartlegging av kandidater er lagt til NAV-veiledere uten ekstra ressurser, som gir økt risiko for at kartleggingen ikke prioriteres og for at veileder ikke har oversikt over aktuelle kompetansetiltak.
- Risiko for at erfaringene ikke blir relevante for NAV i ettertid:
 - Det kan være fordi prosjektet ikke har tilstrekkelig definerte metoder for gjennomføring eller fordi prosjektet har lagt opp til for ressurskrevende gjennomføring.

Oppfølging av kandidater

- Risiko for å rekruttere for få relevante kandidater til kompetansetiltak:
 - Dersom få kandidater i målgruppen kartlegges, kartleggingen ikke er grundig nok eller dersom tilbudet av kompetansetiltak blir snevert.

- Risiko for at kandidatene ikke gjennomfører kompetansetiltak.
- Det tar for lang tid å avklare behov og muligheter, og kandidater rekker dermed ikke oppstart for aktuelle kurs.
- Kandidater med behov for mellomlange tiltaksløp rekker ikke å gjennomføre kompetansetiltak.
- Varighet på kompetansetiltak blir mer avgjørende for valg av tiltak enn sykmeldtes behov.
- Hindringer for gjennomføring av kompetansetiltak fører til at sykmeldte ikke klarer å gjennomføre (f.eks. økonomi, reisevei, lese og skrivevansker e.l.).

Måloppnåelse for den enkelte kandidat

- Risiko for at kandidatene ikke får ny jobb etter ferdigstilt tiltak:
 - det finnes ikke relevante jobber/arbeidsgivere
 - kandidat klarer ikke søke ny jobb eller får ikke nødvendig bistand/oppfølging til dette
- Risiko for tilbakevennende fravær også i nytt arbeid, dersom kompetansetiltaket ikke bedrer eventuelle underliggende faktorer som forårsaker fravær.
- Kompetansetiltaket i seg selv, og prosessen rundt, kan tenkes å øke samlet sykefravær:
 - dersom tiltaket ikke gir bedre forutsetninger for nærvær (i ny eller gammel jobb), har tiltaket økt fraværet, i motsetning til målsetningen om «raskere tilbake»

Måloppnåelse for prosjektet

- Snever målgruppe og manglende ressurser i NAV lokalt gir risiko for at kunnskapen blir snever
 - kunnskap kun om en liten del av målgruppen
 - kunnskap kun om et lite utvalg kompetansetiltak
- Usystematisk implementering gir risiko for at kunnskapen som etableres gjennom prosjektet blir tilsvarende usystematisk

4.2.2 Risikofaktorer som prosjektet i liten grad kan påvirke

Måloppnåelse for prosjektet sett opp mot behov

- Risiko for at prosjektet ikke når de store gruppene av langtidssykmeldte med kompetansebehov, grunnet prosjektets krav om nytt arbeid og at varigheten av kompetansetiltak begrenses til sykepengeperioden

- Evalueringen følger kandidatene for kort tid for å kunne følge langsiktige utfall
 - overgang til ny jobb
 - sykefravær i ny jobb
- Design uten kontrollgruppe gjør det vanskelig å evaluere effekter på sykefravær og avgang fra arbeidslivet

4.3 Anbefalinger

I dette delkapittelet beskriver vi våre anbefalinger for prosjektets videre fremdrift. Anbefalingene er utarbeidet som grep vi vurderer at prosjektet kan ta for å redusere risikomomentene som er beskrevet over.

Vi vurderer at de viktigste grepene prosjektet bør ta for å tilrettelegge for økt måloppnåelse er å

- tilføre enda mer systematikk i metoden for identifisering, kartlegging og oppfølging av aktuelle kandidater
- kartlegge så mange som mulig av aktuelle kandidater i målgruppen, slik at utprøvingen får testet ut det fulle potensialet av kompetansetiltak for målgruppen i prosjektet nedslagsfelt. I fylker hvor ansvaret for kartlegging av kandidater er lagt til NAV-veiledere, og kartleggingen går sakte, kan det være grunn til å intensivere opplæring og oppfølging av veiledere, samt vurdere behov for økt forankring av prosjektet i NAV lokalt
- tilby et bredt spekter av kompetansetiltak, slik at tiltakene møter bredden av målgruppens behov

Mer systematikk i metoden

Vi anbefaler at prosjektet tilfører mer systematikk i metoden for identifisering, kartlegging og oppfølging av aktuelle kandidater. Mer systematisk gjennomføring av prosjektet vil bidra til at kunnskapen som kommer ut av prosjektet, om hvorvidt og hvordan kompetansetiltak kan bidra til å redusere sykefravær, blir mer systematisk. De fylkesvise delprosjektene kan velge ulike måter å gjennomføre prosjektet på, men det er en fordel hvis gjennomføringen er lik innad i fylkene. Med mer systematikk i gjennomføringen mener vi at de fylkesvise prosjektene i større grad bør definere gitte kriterier for hvordan NAV skal identifisere aktuelle kandidater, innføre en gitt mal for hvordan den første kartleggings samtalen skal gjennomføres (samtalen må tilpasses den enkelte kandidat, men malen bør være lik, eksempelvis kan malen i denne rapportens vedlegg benyttes), og å sørge for at de

som skal selektere, kartlegge og følge opp aktuelle kandidater gjennomfører det slik det er tenkt.

Når man definerer kriterier for å identifisere aktuelle kandidater må man balansere behovet for kunnskap (kartlegge mange tidlig) opp mot tilgjengelige ressurser (jo flere som skal kartlegges, dess mer tid tar det – ressursnivået må defineres). Seleksjon av aktuelle kandidater kan foregå på følgende måter (eller som en kombinasjon av disse):

- Prosjektmedarbeidere/NAV-veiledere går gjennom lister over sykmeldte på et gitt tidspunkt i sykefraværsforløpet og identifiserer aktuelle kandidater. Dersom denne strategien benyttes anbefaler vi at prosjektet definerer konkret hva det innebærer å være aktuell kandidat. Dersom kriteriet er at den sykmeldte har gjentakende sykefraværsforløp, eventuelt i kombinasjon med gitte diagnoser eller type arbeidsplasser, bør dette defineres så konkret så mulig. Det bør også defineres hvilket tidspunkt i sykefraværsforløpet kartleggingen bør skje (erfaringer tilsier så tidlig som mulig).
- Prosjektet involverer andre aktører, som bes tipse NAV om aktuelle kandidater (arbeidsgivere, sykmeldere osv.). Dersom denne strategien benyttes anbefaler vi at prosjektet definerer hvordan disse aktørene skal involveres og følges opp, og sørge for at de er godt opplyst om hvilke faktorer de skal vektlegge når de foreslår kandidater.

Opplæring, oppfølging og forankring lokalt

Jo flere kandidater i målgruppen som kartlegges og gjennomfører passende kompetansetiltak, dess mer kunnskap vil prosjektet bidra med om betydningen av kompetansetiltak for målgruppen. Vi anbefaler at prosjektet jobber mot å få kartlagt flere kandidater i målgruppen, slik at prosjektet i så stor grad som mulig får testet ut det fulle potensialet av kompetansetiltak for målgruppen.

Personell som skal selektere, kartlegge og følge opp aktuelle kandidater må kjenne og kunne prioritere oppgaven, slik at den kan gjennomføres etter den definerte metoden. Det krever både at de får nødvendig opplæring og oppfølging, slik at de gjør dette på tiltenkt måte, og at de har tid til å prioritere oppgaven. Dette er trolig mer krevende dersom ansvaret for identifisering og kartlegging av kandidater er lagt til mange ulike NAV-veiledere, som en del av den tradisjonelle sykefraværsoppfølgingen. For at veilederne skal gjennomføre prosjektet på tiltenkt måte er det behov for grundig opplæring og oppfølging i starten, kanskje aller helst fra noen som har gjort

dette selv. Vi anbefaler at prosjektet har fokus på opplæring og oppfølging av personell som skal utføre kartleggingen, for å bidra til både tempo og kvalitet i kartleggingsarbeidet.

I tillegg kan det være behov for bedre forankring av prosjektet i ledelsen ved de involverte NAV-kontorene, for å sikre at veilederne prioriterer gjennomføring av prosjektet. De fylkesvise prosjektene må vurdere hvorvidt det er behov for økt forankring, og eventuelt vurdere å ta i bruk formelle kanaler.

Tilby et bredt spekter av kompetansetiltak

Vi anbefaler en bred tilnærming til hvem som kan være potensielle kandidater og hvilke typer kompetansetiltak de kan gjennomføre. Det fremstår som særlig viktig å jobbe for at aktuelle kandidater tilbys et bredt spekter av kompetansetiltak. Kompetansetiltakene bør ikke begrenses til det lokale tilbudet, men digitale muligheter bør også vurderes. De fylkesvise delprosjektene bør dele erfaringer om hva som kan være relevante tiltak, og sørge for å spre slik kunnskap til de som skal følge opp kandidatene. Foreløpige erfaringer tilsier at det er mange gjengangere av sykmeldte som trenger hjelp til å komme over i annet og mer passende arbeid, men de kan ha svært ulike behov og ønsker. Det er derfor viktig å kunne tilby et bredt spekter av kompetansetiltak, for eksempel ved å ta i bruk digitale opplæringsmuligheter, slik at tiltakene ikke begrenses av det lokale opplæringstilbudet.

Andre anbefalinger

I tillegg til de sentrale anbefalingene som er nevnt over, ser vi tre mindre grep som vi mener prosjektet kan ha nytte av. For det første ser vi at til tross for den påpekte risikoen for at prosjektet ikke får et tilstrekkelig antall kandidater ut i kompetansetiltak, er det viktig at prosjektene ikke styres etter å få flest mulig ut i tiltak eller å få brukt opp tiltaksmidlene som sådan. Hensikten må være å få «riktige folk» ut i «riktig tiltak», ved å gjennomføre en systematisk metode for selektering, kartlegging og oppfølging av kandidater. Det innebærer at så mange kandidater som mulig, innenfor målgruppen, kartlegges, men kartleggingen og oppfølgingen må samtidig være av en slik kvalitet at de tilbys hensiktsmessige tiltak.

Videre mener vi at prosjektet kan dra nytte av å involvere arbeidsgivere i større grad. Arbeidsgivere har hovedansvaret for oppfølgingen av

sykmeldte, og bør kunne være sentrale i både å identifisere relevante kandidater og å bistå med overgangen til nytt arbeid. Dette gjelder særlig store virksomheter som kan bidra til å finne annet arbeid til egne sykmeldte internt i virksomheten, men det kan også gjelde andre inkluderende virksomheter som kan være villige til å ansette personer med noen tilleggsbehov. Prosjektet kunne derfor trolig hatt stor nytte av å samarbeide enda tettere med inkluderende virksomheter, enten gjennom IA-rådgivere eller NAVs markedsavdelinger. Samtidig vil et slikt samarbeid innebære mye koordinering, og prosjektet må finne løsninger for å involvere arbeidsgivere som fungerer lokalt.

Til slutt forventes prosjektet å bidra med mer kunnskap om målgruppen. Det er derfor viktig at prosjektmedarbeiderne systematiserer kunnskapen som kommer opp gjennom kartleggingen, ved å registrere informasjon om kartlagte brukere i det felles utarbeidede kartleggingskjemaet.

5. Indikatorer til prosessevalueringen

I dette kapitlet presenterer vi forslag til indikatorer som vi skal belyse og vurdere i den påfølgende prosessevalueringen av Kompetansetiltak for sykmeldte.

Når vi i den senere prosessevalueringen skal vurdere om tjenestene har hatt den tiltenkte virkningen vil vi hente inn informasjon om en rekke relevante forhold og vurdere disse opp mot endringsteorien som er beskrevet i det foregående kapitlet. Forholdene som skal belyses i evalueringen defineres gjennom indikatorer. Med utgangspunkt i stegene i virkningskjeden, og aktivitetene og forutsetningene som er definert i hvert av disse stegene, har vi utviklet et forslag til indikatorer. Indikatorerne kan endres ved den endelige prosessevalueringen, for eksempel på bakgrunn av ny informasjon som kan komme frem senere.

Ikke alle indikatorer vil kunne måles eller kvantifiseres gjennom konkrete måltall. En del av indikatorerne vil utforskes gjennom kvalitativ informasjonsinnhenting, og i hovedsak være basert på informantenes opplevelse og vurdering. I beskrivelsen av indikatorerne redegjør vi for hvordan indikatorerne vil måles.

5.1.1 Indikatorer for implementering av prosjektet

Indikatorerne knyttet til implementeringen av prosjektet er vist i Tabell 5-1, strukturert etter de ulike stegene i virkningskjeden. Indikatorerne på dette området er i hovedsak kvalitative, og vil belyses gjennom intervjuer med prosjektorganisasjonen i fylkene, involverte veiledere ved NAV-kontorene, og eventuelt et lite utvalg andre involverte aktører.

Tabell 5-1: Indikatorer for implementering av prosjektet

Steg i virkningskjeden	Indikatorer
Prosjektet definerer oppgaver, roller og rutiner	<ul style="list-style-type: none">• Beskrivelse av og erfaringer med rollefordeling (i de ulike fylkene)<ul style="list-style-type: none">– Hvem har hatt hvilke oppgaver/roller?– Er det gjort endringer i oppgave-/rolle-fordeling underveis?– Hvordan har rollefordelingen fungert? Har aktørene gjort det de skulle? Hvis ikke, hva er årsaken?• Beskrivelse av og erfaringer med planlagte rutiner<ul style="list-style-type: none">– Hvilke rutiner er etablert for gjennomføring? Hvordan har rutineene fungert?• Involvering av lokale NAV-kontorer og veiledere<ul style="list-style-type: none">– Hvilke NAV-kontorer er involvert i gjennomføringen? Omtrent hvor mange veiledere er involvert?– Hvordan har involveringen av NAV-kontorer fungert?– Får veilederne tilstrekkelig prioritet fra ledelsen til å identifisere kandidater og gjennomføre prosjektet?• Hva er suksesskriterier og ev. barrierer i implementeringsfasen?
Prosjektet involverer og lærer opp aktørene	<ul style="list-style-type: none">• Hvilke andre aktører er involvert i gjennomføringen og hvordan?• Hva slags informasjon har de ulike aktørene mottatt?• Hvordan har kommunikasjonen og oppgavefordelingen fungert?• Hva er de ulike aktørenes erfaringer med prosjektet?
Arbeidslivssenteret informerer arbeidsgivere	<ul style="list-style-type: none">• Hvordan har IA-rådgivere ved Arbeidslivssenteret informert og involvert arbeidsgivere? Hvor mange arbeidsgivere er informert om prosjektet?• Hva er Arbeidslivssenterets erfaringer med prosjektet?• Hva er arbeidsgivernes erfaringer med prosjektet?

5.1.2 Indikatorer for oppfølging av kandidater

Indikatorerne til oppfølging av kandidater er vist i Tabell 5-2, strukturert etter de ulike stegene i virkningskjeden. Noen av disse indikatorerne samles inn om alle kandidater som NAV gjennomfører kartleggingssamtale med. Det er basert på opplysninger som er registrert i NAVs fagsystem og

opplysninger som NAV registrerer i eget rapporteringsskjema som er utarbeidet for dette prosjektet. De resterende indikatorerne vil vi samle informasjon om gjennom intervjuer med prosjektorganisasjonen i fylkene, involverte veiledere ved NAV-kontorene, et mindre utvalg arbeidsgivere og et mindre utvalg kandidater.

Tabell 5-2: Indikatorer for oppfølging av kandidaten

Steg i virkningskjeden	Indikatorer
Veileder/prosjektet identifiserer kandidater i målgruppen	<p>Indikatorer om enkeltkandidater fra fagsystem/registreringsskjema:</p> <ul style="list-style-type: none">• Antall kandidater som blir kartlagt og kjennetegnet ved disse (sykefraværshistorikk, diagnose, alder, type arbeidsgiver og yrke, stilling) <p>Indikatorer fra intervjuer:</p> <ul style="list-style-type: none">• Hvilke arenaer, rutiner og seleksjonskriterier er benyttet for å identifisere kandidater i målgruppen?• Hvordan har seleksjonen av kandidater fungert?• Hvilken fremgangsmåte er hensiktsmessig for identifisering av relevante kandidater?• Hvordan påvirker seleksjonen av kandidater i dette steget den samlede måloppnåelsen?• Hva kjennetegner kandidater som selekteres ut i dette steget?
Ulike aktører foreslår kandidater	<p>Indikatorer om enkeltkandidater fra fagsystem/registreringsskjema:</p> <ul style="list-style-type: none">• Antall kandidater som andre aktører har tipset NAV om som aktuelle kandidater, og ev. kjennetegnet ved disse (antall som ender opp med å gjennomføre kompetansetiltak og status for arbeid og sykefravær i etterkant for disse) <p>Indikatorer fra intervjuer:</p> <ul style="list-style-type: none">• I hvilken grad har ulike aktører foreslått relevante kandidater til prosjektet og hvordan har dette fungert?• Har de foreslåtte kandidatene vært relevante for prosjektet?
Veileder/prosjektet gjennomfører kartleggingssamtale	<p>Indikatorer om enkeltkandidater fra fagsystem/registreringsskjema:</p> <ul style="list-style-type: none">• Samtalene gjennomføres på et tidspunkt som gjør at det er mulig for kandidaten å gjennomføre kompetansetiltak i sykepengeperioden<ul style="list-style-type: none">– Når i sykepengeperiodene gjennomføres samtalene?

- Opplysninger som kommer ut av samtalen – hva kjennetegner kandidater som har nytte av kompetansetiltak (sett opp mot senere utfall for kandidatene)?
 - Hvem i NAV gjennomfører samtaler med kandidaten?
 - Kandidatens utdanning
 - Vil kandidaten ha helse til å stå i nåværende jobb i årene fremover?
 - Bidrar manglende kompetanse til at kandidaten ikke kan stå i sitt nåværende arbeid?
 - Har arbeidsgiver tilrettelagt arbeidet for kandidaten?
 - Har arbeidsgiver gjenværende muligheter til å tilrettelegge for kandidaten?
 - Kandidatens motivasjon for nytt arbeid eller ny arbeidsgiver
 - NAVs vurdering om kandidaten er aktuell for kompetansetiltak
 - Årsak dersom NAV vurderer at kandidaten ikke er aktuell

Indikatorer fra intervjuer:

- I hvilken grad er kompetansemangel medvirkende årsak til sykefravær blant de kartlagte kandidatene?
- Gjennomføres samtaler etter en struktur som er (i) egnet for å identifisere hvem som er aktuelle for kompetansetiltak og som (ii) motiverer/gjør kandidaten i stand til å definere jobbønsker og behov?
 - Brukes malen for kartleggingssamtale helt eller delvis i gjennomføring av samtalen?
 - Hva er erfaringene med malen for kartleggingssamtale?
 - Hvilke andre rammer er det for samtaler?
 - I hvilken grad bidrar samtalen til å avklare hvem som er aktuelle for kompetansetiltak?
 - I hvilken grad bidrar samtalen til å motivere og bistå kandidaten med å finne relevante jobbønsker og kompetansebehov?
 - Hvordan gjennomføres samtaler i praksis?

Indikatorer om enkeltkandidater fra fagsystem/registreringsskjema:

- Årsak til at kompetansetiltak viser seg å ikke være aktuelt, også dersom NAV vurderte kandidaten som aktuell i første samtale

Indikatorer fra intervjuer:

Kandidaten definerer jobbønske og kompetansebehov

- I hvilken grad er kandidatene motiverte og har realistiske ønsker og behov:
 - Evner kandidater å identifisere nødvendig kompetansebehov?
 - Er kandidatene motiverte for kompetansetiltak og overgang til nytt arbeid?
 - Er kandidatenes ønsker om jobb og kompetansetiltak realistiske?
 - I hvilken grad er prosjektet rigget for å bistå kandidater med å avklare sine ønsker og behov?

Veileder/prosjektet følger opp

Indikatorer fra intervjuer:

- Hva er nødvendig og hensiktsmessig oppfølging fra veileder/prosjektet i etterkant av gjennomført samtale?
 - Hva slags kontakt med kandidatene har NAV i etterkant av kartleggingssamtale? Hva diskuteres?

- I hvilken grad er kandidaten selv eller NAV initiativtaker til videre kontakt med NAV i denne prosessen?
- Hvordan blir kandidater som har lang ventetid til kompetansetiltak fulgt opp, og hva er hensiktsmessig oppfølging av disse??

Indikatorer om enkeltkandidater fra fagsystem/registreringsskjema:

- Har kandidaten fått karriereveiledning fra andre aktører enn NAV-kontoret, i så fall hvilke?

Indikatorer fra intervjuer:

- Hva er nødvendig og hensiktsmessig oppfølging av kandidater fra andre aktører, utover oppfølgingen fra veileder/prosjektet?
 - Hvilke kandidater har behov for oppfølging fra andre for å kunne definere jobbønske og kompetansebehov?
 - Hva slags annen oppfølging får kandidatene i denne prosessen og hvordan fungerer dette?
 - Hva er suksesskriterier og ev. barrierer i denne prosessen?

Kandidater får karriereveiledning/ arbeidsrådgivning

Indikatorer om enkeltkandidater fra fagsystem/registreringsskjema:

- Antall og kjennetegn ved kandidater som får vedtak om kompetansetiltak (sammenlignet med kandidater som ikke får vedtak om kompetansetiltak)
- Aggregert informasjon om kompetansetiltak det gis vedtak om
 - Når i sykepengeløpet begynner kompetansetiltaket (ev. tidspunkt siden samtale)?
 - Hvor lenge er kompetansetiltak planlagt å vare?
 - Hvilke typer kompetansehevende tiltak får kandidatene (spesifiser type/innhold, eksempel "AMO-kurs regnskap")?
 - Antall kandidater som får kompetansetiltak utover sykepengeperioden og kjennetegn ved disse

Veileder/prosjektet gjør vedtak om kompetansetiltak

Indikatorer fra intervjuer:

- Hva er NAVs erfaringer med prosessen til vedtak om kompetansetiltak?

Indikatorer om enkeltkandidater fra fagsystem/registreringsskjema:

- Antall og kjennetegn ved kandidater som gjennomfører kompetansetiltak (sammenlignet med kandidater som får vedtak om kompetansetiltak, men ikke gjennomfører)
- Aggregert informasjon om kompetansetiltak som gjennomføres (sammenlignet med kompetansetiltak som ikke gjennomføres)

Kandidater gjennomfører kompetansetiltak

Indikatorer fra intervjuer:

- I hvilken grad tilbys kompetansetiltak som dekker kandidatenes kompetansebehov?
- I hvilken grad kan NAV tilby relevante kompetansetiltak som kan gjennomføres i sykepengeperioden?
- Hva er viktige forutsetninger for at kompetansetiltakene er relevante?
- Hva er erfaringer med gjennomføringen av kompetansetiltak?
- Hva er suksesskriterier og barrierer knyttet til gjennomføringen?

5.1.3 Indikatorer til måloppnåelse/virkning, samt overordnede vurderinger

De avsluttende indikatorene er knyttet til prosjektets måloppnåelse om at kandidater søker og skaffer seg ny jobb, samt overordnede vurderinger av hvordan kompetansetiltak for sykmeldte fungerer og kompetansebehov blant langtidssykmeldte. Prosjektet vil ha hatt en relativt kort utprøvningsperiode ved prosessevalueringen, og for mange kandidater vil det være for tidlig å si noe om overgang til arbeid. Utprøvingen har heller ikke som mål at så mange kandidater som mulig skal gjennom kompetansetiltak og ut i ny jobb. Det vil likevel være relevant å vurdere i hvilken grad tjenesten har hatt tiltenkt effekt for de kandidatene som har vært gjennom et helt tjenesteløp, og hva som kjennetegner kandidater med vellykket forløp.

Indikatorene som belyses gjennom intervjuer vil baseres på intervjuer med prosjektorganisasjonen i fylkene, involverte veiledere ved NAV-kontorene, et mindre utvalg arbeidsgivere og et mindre utvalg kandidater.

Indikatorer om enkeltkandidater fra fagsystem/registreringsskjema:

- Har NAV vært i kontakt med kandidaten i etterkant av tiltaket?
- Hva er kandidatens situasjon etter at kompetansetiltak er gjennomført?
 - antall kandidater som får ny jobb etter kompetansetiltak og kjennetegn ved disse
 - arbeids- og sykefraværsløp i etterkant av kompetansetiltak (disse dataene vil begrenses av at vi kun kan følge

kandidatene i data i en begrenset periode etter gjennomført tiltak)

- Har kompetansetiltak bidratt til at kandidaten er i jobb eller på vei mot jobb (NAV's vurdering)?
- Opplevde kandidaten kompetansetiltak som nyttig (i den grad NAV har kjennskap til kandidatens vurdering)?

Indikatorer fra intervjuer:

- I hvilken grad er kompetansemangel utløsende hinder for overgang til nytt arbeid for sykmeldte?
- I hvilken grad bidrar kompetansetiltakene til å kvalifisere kandidaten til nytt arbeid?
- I hvilken grad er kompetansetiltakene innrettet for å møte et identifisert kompetansebehov hos en identifisert arbeidsgiver?
- I hvilken grad bidrar kompetansetiltak til overgang til nytt arbeid og forhindring av fremtidig sykefravær eller overgang til andre ytelser?
- I hvilken grad fører kompetansetiltak for sykmeldte til en ansvarsforskyvning mellom arbeidsgiver og NAV?
- Hvilke suksesskriterier og ev. barrierer for å lykkes med kompetansetiltak for sykmeldte er det?
 - herunder faktorer som bidrar til at sykmeldtes behov for kompetansetiltak ikke avdekkes tidlig nok eller at kompetansetiltak ikke kan gjennomføres til tross for behov

6. Referanser

Hilsen, A. I., & Stray, K. N. (2021). *Veileder for å identifisere og kartlegge deltakere til kompetansetiltak for sykmeldte.*

Hilsen, A. I., Lien, L., & Tveito, T. (2021). *Kompetansetiltak for sykmeldte. Fafo-rapport 2021:4.*

Stern, E., Stame, N., Mayne, J., Forss, K., Davies, R., & Befani, B. (2012). Broadening the range of designs and methods for impact evaluations. *DFID Working Paper 38.*

Vedlegg 1: Guide for kartleggingsamtale

Dette er en guide for NAVs gjennomføring av første kartleggingsamtale med aktuelle kandidater i målgruppen for kompetansetiltak for sykmeldte. Guiden er en del av Veileder for å identifisere og kartlegge deltakere til kompetansetiltak for sykmeldte, som er utarbeidet for Arbeids- og velferdsdirektoratet av forsker Anne Inga Hilsen, Fafo, og Karianne Nyheim Stray, IA-rådgiver ved NAV Øst-Viken Arbeidslivssenter og PhD-kandidat ved Universitetet i Sørøst-Norge, i samarbeid med de fylkesvise prosjektene.

Guiden er ment som hjelp til samtalen mellom NAV og den sykmeldte (evt. sammen med arbeidsgiver). Formålet med samtaleguiden er å bistå NAV-veilederne med kartlegging av deltakernes kompetanse, kompetansebehov, helseutfordringer og behov for tilrettelegging. Den er verken utfyllende for alle spørsmål som kan og bør stilles i en slik samtale eller obligatorisk å bruke. Spørsmålene kan justeres etter hvor godt man kjenner arbeidstakeren. Hvis det foreligger oppfølgingsplaner, vil det være naturlig å ta utgangspunkt i disse for å få vite hva som er gjort og hvordan det har virket/vil virke framover. Oppfølgingsplanen skal inneholde informasjon fra arbeidsgiver om type jobb og arbeidsoppgaver, helseutfordringer og behov for tilrettelegging, samt hva som er gjort eller kan gjøres av tilrettelegging og oppfølging på arbeidsplassen. Hvis denne planen ikke foreligger, eller er mangelfullt skrevet, må det spørres om disse forholdene. Arbeidstakers formelle utdanning og arbeidserfaring er ikke informasjon NAV har i utgangspunktet. Hvis arbeidstaker registrerer CV på Ditt NAV på NAV.no, vil disse opplysningene ligge der. Hvis ikke, må de spørres om i samtalen. Hensikten med samtalen er at arbeidstaker og NAV (evt. sammen med arbeidsgiver) skal vurdere sannsynligheten for at arbeidstaker kan returnere til sin nåværende jobb. Hvis retur til nåværende jobb anses som lite sannsynlig, skal det vurderes om vedkommende er i stand til å utføre en annen jobb (i samme virksomhet eller hos annen arbeidsgiver), og hva slags type jobb den sykmeldte arbeidstakeren mener kan være relevant. Arbeidstaker og NAV diskuterer først og fremst muligheter, ikke begrensninger, og hva som eventuelt skal til for å kvalifisere seg for en egnet jobb. NAV undersøker arbeidstakers motivasjon og ønsker for kompetansetiltak. Type kompetansetiltak og varighet diskuteres av NAV og arbeidstaker i lys av jobbønsker som legges fram. Målet er å sørge for relevans mellom jobbønsker og kompetansetiltak. Arbeidstaker (og evt. arbeidsgiver) må få beskjed om hva samtalen skal dreie seg om i god tid, slik at begge parter får tid til å forberede seg til møtet.

Kartleggingsspørsmål

Nåværende situasjon

1. Arbeidstakers arbeidssituasjon i dag.
 - a. Kan du beskrive arbeidsoppgavene og arbeidssituasjonen din i dag?
2. Arbeidstakers helseutfordringer og behov for tilrettelegging i nåværende jobb.
 - a. Kan du beskrive dine helseutfordringer og hvordan de påvirker arbeidsevnen din?
 - b. Har du hatt tilrettelegging i jobben, eventuelt hva slags tiltak er forsøkt, og hvordan fungerte det?
3. Sannsynligheten for at arbeidstaker kan returnere til nåværende jobb.
 - a. Hvordan ser du for deg framtiden – tror du at du har helse til å bli i den jobben du har nå i årene framover? (Arbeidstaker bes om å begrunne svaret)
 - b. Hva tror du om din evne/kapasitet til å ta annet arbeid på kort og lang sikt?
 - c. Hva mener arbeidsgiver om situasjonen? Har dere eventuelt andre stillinger eller arbeidsoppgaver som kan være aktuelle?

Kompetanse, kompetansebehov og mulige tiltak

1. Kompetanse.
 - a. Hva slags utdanning har du?
 - b. Har du annen kompetanse som du ikke har skolepapirer på, og i så fall hva slags?
 - c. Har du hatt andre typer jobber tidligere, og eventuelt hvilke jobber var det?

2. Hva slags annen type jobb (i samme virksomhet eller hos annen arbeidsgiver) kan være relevant, og hva skal eventuelt til for å kvalifisere seg for en slik jobb.
 - a. Kan du fortelle litt om dine interesser, evt. hobbyer, noe du kan tenke deg å lære mer om?
 - b. Hva er det i jobben du har nå som du liker best? (arbeidsoppgavene (evt. deler av oppgavene), får brukt kompetansen, måter å jobbe på eller lignende?)
 - c. Har du hatt andre jobber tidligere som du likte? Hva var det som gjorde at du likte dem?
 - d. Hva liker du å holde på med (hobbyer, interesser eller lignende) som kanskje kan utvikles til en jobb?
 - e. Har du vurdert andre slags jobber, og hva har eventuelt holdt deg fra å søke dem? f) Hva skal til for å få slike jobber?
 - f. Til arbeidsgiver: Du har hørt disse svarene. Åpner de for nye muligheter i din del av virksomheten, eventuelt i andre deler av den?

3. Arbeidstakers motivasjon for kompetansetiltak og i så fall hva slags tiltak.
 - a. Hva slags kompetansetiltak kan du tenke deg å gå i gang med (arbeidsmarkedskurs, kurs, sertifisering, fagbrev, videre-/etterutdanning, høyere utdanning, annet)?
 - b. Hva tror du om din evne/kapasitet til å gjennomføre kompetansetiltak i sykmeldingsperioden? Hva skal til for at du skal kunne gjennomføre et kompetansetiltak? Hva må du gjøre, hva kan NAV gjøre, hva kan eventuelt arbeidsgiver gjøre?
 - c. Tror du det vil være behov for tilrettelegging for å gjennomføre kompetansetiltak eller andre arbeidsoppgaver, og i så fall hva slags tilrettelegging?
 - d. Har du vurdert en samtale hos en karriereveileder ved det fylkeskommunale karrieresenteret?

Har du kunnskaper/erfaringer/ferdigheter som du i dag ikke har godkjenning i, eller formalisering av, og på hvilke områder? Hva skal eventuelt til for få dette? Kan for eksempel vurdering av realkompetanse være nyttig? Til slutt skal veileder oppsummere samtalen, og legge vekt på følgende punkter:

- Hva kan arbeidstaker gjøre selv?
- Hva kan arbeidsgiver bidra med?
- Hva kan NAV bidra med?

oslo**economics**

www.osloeconomics.no

post@osloeconomics.no
Tel: +47 21 99 28 00
Fax: +47 96 63 00 90

Besøksadresse:
Kronprinsesse Märthas plass 1
0160 Oslo

Postadresse:
Postboks 1562
Vika
0118 Oslo