

Fakultet for økonomi og samfunnsvitenskap

Institutt for organisasjon, ledelse og styring

Marit Langkaas, Siri Minken og Marte Østby-Deglum

Masteroppgave

Inkluderende arbeidsliv-

Ekspertbistand som virkemiddel

En kvalitativ studie om anvendelse av ekspertbistand

Inclusive working life -

Expert aid as a policy instrument

Master i offentlig ledelse og styring

MPABL4901

2022

Forord

Denne oppgaven er en liten dråpe i det store masterhavet, men det er en betydningsfull dråpe for oss. Vi ønsket å skrive om noe relevant og aktuelt som motiverte oss til å stå på med oppgaven gjennom helger og kvelder. I den forbindelse passer det seg å rette en hjertelig takk til tålmodige og forståelsesfulle samboere og barn. Uten heiarop hjemmefra hadde oppgaven kombinert med full jobb ikke vært mulig. Vi takker også snille hytteeiere som har latt oss låne deres private hytter så vi har kunne møtes for å skrive sammen.

Temaet i masteroppgaven er IA-avtalens nye virkemiddel ekspertbistand. Oppgaven hadde vært umulig å gjennomføre uten rause informanter som har delt sine tanker, erfaringer og kunnskap i en hektisk hverdag under pandemien. Takk også til veileder Jan Andersen som har kommet med konstruktive og engasjerte tilbakemeldinger underveis. Vi er også veldig glad for samtaler og diskusjoner med Heidi i Arbeidsforskningsinstituttet og Saliha i Proba Samfunnsanalyse samt en interessant telefonsamtale med Ann Torill i NHO.

Vi håper vår oppgave vil være et positivt bidrag for de som synes IA-avtalens organisering og virkemidler er interessant.

Sammendrag

Formålet med oppgaven er å utforske om et nytt virkemiddel i IA-avtalen har noe å si for det lokale IA-arbeidet. Det norske trepartssamarbeidet og avtalen om inkluderende arbeidsliv er et bærende fundament for hvordan vi i Norge jobber med å få ned sykefraværet. Innholdet i avtalen kan ha en betydning for hvilke muligheter arbeidsgivere har for å sikre at flest mulig står i jobb, lengst mulig. IA-avtalen er stadig under endring og har som formål å få ned sykefraværet uten at den rause sykepengeordningen vi har i Norge blir berørt. Den teoretiske tilnærmingen til studien er ulike perspektiver på organisasjoner og styring. Vi benytter kvalitativ metode og har intervjuet til sammen elleve informanter med erfaring med ekspertbistand som virkemiddel. Gjennom intervjuene har vi fått innsikt i tilnærmingen ledere har til et nytt virkemiddel, i tillegg til hvilke aktører de har å spille på i det daglige IA-arbeidet.

Resultatene av undersøkelsen viser at det det flere steder er en uklar rollefordeling for hvem som skal bidra med hva i prosessen rundt ekspertbistand, og at tiltaket for mange arbeidsgivere er utfordrende å anvende slik det retningslinjene er i dag. Arbeidsgiverne opplever mangelfull informasjon og lite samarbeid med NAV Arbeidslivssenter. Resultatet viser også at partssamarbeidet

mellom arbeidsgiver, tillitsvalgte og verneombud er mindre til stede i de uformelle arenaene enn hva som skisseres som formålstjenlig i IA-avtalen.

English abstract

The purpose of this study is to explore whether a new instrument in the IA agreement has a bearing on the local IA work. The Norwegian tripartite cooperation and the agreement on inclusive working life is a key foundation for how Norway work to reduce sick leave. The content of the agreement might have an impact on which opportunities the employers have to make sure that as many people as possible keeps working for as long as possible. The IA agreement is constantly changing, and the main goal is to reduce sick leaves without affecting the generous sick leave benefit scheme in Norway. The theoretical approach to the study is different perspectives on organizations and management. We use a qualitative method and have interviewed a total of 11 informants with experience on using expert-aid as a policy instrument. Through the interviews, we have gained insights on how the employers approaches a new policy instrument, in addition to who they have as a support in the day-to-day IA-work.

The result of our survey shows a general uncertainty about who plays what part in the process of expert aid. The policy instrument of expert aid and its guidelines are challenging for the employers to apply to as it that in several places there is an unclear division of roles for who should contribute with what in the process around expert assistance and that the measure is challenging for many employers to apply as the guidelines shows for times being. Employers experience insufficient information and little cooperation with NAV Arbeidslivssenter. It also shows that party cooperation between employer, employee representatives as well as safety delegates is less present in the informal arenas than what is outlined as expedient in the IA agreement.

INNHold

1	INNLEDNING	1
1.1	BAKGRUNN	1
1.2	AVGRENSNING OG PROBLEMSTILLING.....	3
1.2.1	<i>Avgrensning av studien</i>	<i>4</i>
1.2.2	<i>Disposisjon for oppgaven</i>	<i>5</i>
2	REDEGJØRELSE FOR IA-AVTALENS UTVIKLING OG SENTRALE AKTØRER	6
2.1	DEN NORSKE ARBEIDSLIVSMODELLEN	6
2.2	SYKEPENGEORDNINGEN I NORGE	8
2.3	IA-AVTALEN	9
2.4	AKTØRENE I SYKEFRAVÆRSARBEIDET	14
2.4.1	<i>NAV / NAV Arbeidslivssenter</i>	<i>15</i>
2.4.2	<i>Tiltak, virkemidler og samarbeidsparter</i>	<i>15</i>
3	TEORETISK RAMMEVERK	18
3.1	TIDLIGERE FORSKNING.....	18
3.1.1	<i>Hvor treffsikre er tiltakene og virkemidlene i IA-avtalen?.....</i>	<i>18</i>
3.1.2	<i>Har IA-arbeid ført til redusert sykefravær?</i>	<i>21</i>
3.1.3	<i>Nyere kunnskap om inkluderende arbeidsliv (IA)</i>	<i>22</i>
3.1.4	<i>Partssamarbeidet i IA-avtalen</i>	<i>23</i>
3.1.5	<i>Effekten av å være en IA-virksomhet.....</i>	<i>25</i>
3.1.6	<i>Partenes roller og betydning i IA-arbeidet</i>	<i>25</i>
3.1.7	<i>Oppsummering av tidligere forskning</i>	<i>27</i>
3.2	STYRINGSFORMER OG PARTNERSKAP.....	29
3.3	ORGANISASJONSTEORI.....	33
3.3.1	<i>Instrumentell organisasjonsteori.....</i>	<i>36</i>
3.3.2	<i>Institusjonell organisasjonsteori.....</i>	<i>39</i>
4	METODE.....	42
4.1	METODISK TILNÆRMING	42
4.2	UTVALG.....	42
4.3	UTARBEIDELSE AV INTERVJUGUIDE	45
4.4	INTERVJU	46
4.5	DOKUMENTANALYSE	48
4.6	FORSKNINGSETISKE VURDERINGER.....	49
4.6.1	<i>Informert samtykke og konfidensialitet:</i>	<i>49</i>

4.6.2	<i>Forskerens rolle:</i>	49
4.6.3	<i>Validitet og reliabilitet</i>	50
4.7	ANALYSE	52
5	RESULTAT	54
5.1	OVERORDNET OM UNDERSØKELSESENHETENE	54
5.2	ERFARING MED BRUK AV VIRKEMIDDEL	56
5.2.1	<i>Ekspertbistand</i>	56
5.2.2	<i>Erfaringer fra tidligere virkemidler</i>	59
5.3	SAMARBEID MELLOM AKTØRER	60
5.3.1	<i>Partssamarbeidet</i>	61
5.3.2	<i>Samarbeid med NAV</i>	61
5.3.3	<i>Samarbeid med andre aktører</i>	62
5.4	UTFORDRINGENE MED SYKEFRAVÆRSARBEIDET	63
5.4.1	<i>Pandemien</i>	63
5.4.2	<i>Ansattes helse</i>	64
5.5	STYRING OG LEDELSE	65
5.5.1	<i>Ledelse</i>	66
5.5.2	<i>Lokal forankring</i>	68
5.5.3	<i>Styring</i>	68
6	DRØFTING	70
6.1	HVILKE AKTØRER ER INVOLVERT I PROSESSENE VED ANVENDELSE AV EKSPERTBISTAND OG IA-ARBEIDET GENERELT?	70
6.1.1	<i>Interne aktører</i>	71
6.1.2	<i>Eksterne aktører</i>	79
6.2	HVILKE ERFARINGER HAR ARBEIDSGIVERNE MED TIDLIGERE OG NÅVÆRENDE VIRKEMIDLER I IA-AVTALEN?	83
6.3	PÅ HVILKEN MÅTE PÅVIRKER ORGANISERING AV IA-AVTALEN VIRKSOMHETENES PRAKSIS?	87
7	AVSLUTNING	91
8	LITTERATURLISTE	93

1 INNLEDNING

1.1 Bakgrunn

I Norge utgjør arbeidskraft den viktigste ressursen. Flest mulig i arbeid sikrer verdiskaping og bidrar til et bærekraftig velferdssamfunn. Samtidig er det av stor betydning for den enkelte å være i jobb. Intensjonsavtalen om et mer inkluderende arbeidsliv, IA- avtalen, sitt overordnede mål er å legge til rette for at så mange som mulig kan arbeide så mye som mulig, så lenge som mulig (Faggruppen for IA-avtalen, 2021). Trepertssamarbeidet mellom myndighetene, arbeidsgiver- og arbeidstakerorganisasjonene om et mer inkluderende arbeidsliv skal bidra til høy sysselsetting og mobilisering av arbeidskraft gjennom å forebygge og redusere sykefravær og frafall fra arbeidslivet (Faggruppen for IA-avtalen, 2021). IA-avtalen ble inngått mellom myndighetene og partene i arbeidslivet første gang i 2001. Gjeldende avtale ble undertegnet 19. desember 2018 og gjelder fram til og med utgangen av 2022.

Vi som skriver denne oppgaven, tok faget velferdsforvaltning i løpet av studiet og møttes over et felles engasjement for inkluderende arbeidsliv. Gjennom diskusjoner, undring og erfaringsutveksling om alt fra virkemidler, ledelse, offentlig sektor, NAV og sykefravær landet søkelyset vårt på innholdet i IA-avtalen og det nylig introduserte tilskuddet til ekspertbistand. Det ble i 2019 gjort vesentlige endringer i den nye IA-avtalen som blant annet innebærer at alle virksomheter omfattes av avtalen og også kan benytte seg av samtlige virkemidler.

Arbeidsplassen er hovedarenaen for IA-arbeidet. Et godt partssamarbeid er en forutsetning for å lykkes med IA-arbeidet (Regjeringen ved arbeids- og sosialministeren, 2018). Partene i IA-arbeidet omfatter leder, tillitsvalgte, verneombud og ansatte på den enkelte arbeidsplass. I en casestudie på oppdrag fra Arbeids- og sosialdepartementet undersøkte Buvik et al., (2018) hvordan partssamarbeidet bidrar til et godt forebyggende arbeidsmiljø. Rapporten beskriver suksessfaktorer som driftsnære og kompetente tillitsvalgte og verneombud, utviklingsorienterte verneombud og kontinuitet i de nevnte rollene. Fast struktur på partssamarbeidet og formelle og uformelle møter nevnes som elementer som er til stede der det jobbes godt med arbeidsmiljøarbeid.

IA-avtalens viktigste bidrag i denne helheten er felles innsats fra partene på arbeidsplassen for å forebygge sykefravær og frafall, samt fremme inkludering. Myndighetene skal gjennom sine virkemidler støtte opp under dette arbeidet. (Regjeringen ved arbeids- og sosialministeren, 2018).

IA- avtalen 2018-2022 har to overordnede nasjonale mål:

- **Redusere Sykefravær med 10 prosent sammenliknet med 2018.**

Flere sektorer, bransjer og virksomheter har et lavt sykefravær. I disse bransjene og virksomhetene vil det kunne være et mål i seg selv å opprettholde det lave fraværet og fokusere innsatsen mot forebyggende arbeidsmiljøarbeid og på å redusere frafall fra arbeidslivet.

- **Redusere frafallet fra arbeidslivet**

Med frafall menes personer i yrkesaktiv alder som ikke kommer tilbake til arbeid etter fravær. Det er vanligvis langtidssykemeldte som går over på arbeidsavklaringspenger og etter hvert til uføretrygd, eller personer som går over til tidlig pensjonering.

For å støtte opp under målene i IA-avtalen og bidra til bedre måloppnåelse, er det vesentlig at virkemidler og tiltak i IA-avtalen er målrettede og treffsikre. Virkemiddelet tilskudd til ekspertbistand er nytt for avtaleperioden 2019 -2022.

For å nå målet i IA avtalen som er en reduksjon i sykefraværet med 10% sammenlignet med årsgjennomsnittet i 2018 vil det være viktig å finne gode løsninger som kan få sykefraværet ned. Mange sykmeldte har sammensatte utfordringer og f.eks. kombinasjonen av fysiske og psykiske plager kan oppleves av mange ledere som utfordrende å håndtere. Ifølge retningslinjene har ekspertbistand som mål å redusere sykefraværet, ved at arbeidsgivere og arbeidstakere i enkelte tilfeller kan få ekstern hjelp (Nav, 2022). Ekspertbistand er et tilskudd på inntil 21.200 kr og gis hvis arbeidstaker har lange eller hyppige sykefravær som ikke er blitt løst ved ordinær sykefraværsoppfølging og andre tiltak er prøvd tidligere uten effekt. Tilskuddet skal dekke utgiften til eksperten; en nøytral part med relevant kompetanse som bistår og kartlegger bakgrunn for sykefraværet og ser på muligheter og løsninger for at arbeidsforholdet skal fungere best mulig framover. I noen tilfeller kan andre arbeidsoppgaver eller en ny arbeidskarriere være et alternativ. Arbeidsgiver i samarbeid med den ansatte søker på tilskuddet som NAV Arbeidslivssenter enten innvilger eller avslår etter gitte kriterier.

Vi har undersøkt hvordan intensjonen med innholdet i IA-avtalen kommer til uttrykk ute på arbeidsplasser ved å snakke med ledere i ulike virksomheter. Undersøkelsen er konsentrert om Innlandet fylke. Ikke fordi det faglig er spesielt, men av praktiske årsaker som fysiske avstander for å utføre intervjuer, og kontakter i NAV Innlandet som har delt en liste med virksomheter som har benyttet tilskuddet med oss.

Vi skriver vår masteroppgave midt under koronapandemien, og det har satt sitt preg på oppgaven. Generelt har pandemien påvirket aktørenes muligheter til å drive godt forebyggende arbeid og å

jobbe systematisk med arbeidsmiljø og sykefraværsoppfølging. Pandemien har også påvirket iverksettelsen av flere virkemidler i IA-arbeidet. Mens vi har skrevet oppgaven har forutsetningene for oppgaven endret seg. Retningslinjene til Nav for ekspertbistand er revidert fra vi startet våre undersøkelser til innleveringsfristen nærmet seg. Det har ført til at vi har gått tilbake i oppgaven og oppdatert innholdet for å være ajour med det faglige innholdet og være aktuelle i problemstillingen. Det antas at pandemien også har ført til et større frafall fra aktivt arbeidsforhold etter langtidssykefravær (Faggruppen for IA-avtalen, 2021). Omfanget av ekspertbistand er også mindre enn budsjettet. Tiltaket har en årlig bevilgningsramme på 50 millioner kroner på landsbasis. I Innlandet var det et underforbruk på 90% første halvår 2021.

Innledningsvis hadde vi mange spørsmål vi ønsket svar på. Vi ble først nysgjerrige på årsaken til det store gapet mellom budsjettering og bruk. Lykkes partene på overordnet nivå å spre kunnskap om virkemiddelet? Er organiseringen av IA-avtalen innrettet på en slik måte at virksomhetene klarer å bruke nye virkemidler for måloppnåelse? Og hvordan jobbes det med utfordringer rundt gjentakende sykefravær på arbeidsplassen? Hvem initierer søknad om ekspertbistand og hvordan samarbeider de for å finne egnet ekspert? Vi brukte litt tid på å både begrense oss og dermed også avgrense og spisse undersøkelsen.

Lederne og ressurspersonene vi har intervjuet i Innlandet har alle benyttet seg av tilskuddet.

Den inneværende IA-avtaleperioden varer til 31. desember 2022. Innen den tid må partene sette seg ned ved forhandlingsbordet og ta en beslutning på hvordan IA-avtalen skal se ut de neste tre årene. Tidligere evalueringer av avtalen har gjennom flere omganger presisert at kommende beslutninger og eventuelle endringer må treffes på bakgrunn av et bedre kunnskapsgrunnlag (Ose et al., 2013).

1.2 Avgrensning og problemstilling

På bakgrunn av det vi har skissert over har vi avgrenset oss til en mer presis problemstilling som grunnlag for oppgaven. En viktig målsetting med den nye IA-avtalen er å spisse innsatsen for å forhindre frafall i arbeidslivet for de med gjentakende og hyppig sykefravær. IA-avtalens utforming og innhold er et virkemiddel i seg selv, men gir også intensiver til hvordan man bør drive sykefraværsoppfølging lokalt. Derfor favner oppgaven både avtalen på systemnivå og lokalt.

Problemstillingen er formulert på følgende måte:

Hvilken betydning har ekspertbistand som virkemiddel i det lokale IA-arbeidet?

Med problemstillingen følger noen forskningsspørsmål vi ønsker å få svar på. Spørsmålene konkretiserer problemstillingen og løfter de temaene vi mener er interessante å belyse.

Forskningsspørsmål

1. Hvilke aktører er involvert i prosessene ved anvendelse av ekspertbistand og generelt IA-arbeid?
2. Hvilke erfaringer har arbeidsgiverne med virkemiddelbruk fra tidligere og nåværende IA-avtale?
3. På hvilken måte påvirker organiseringen av IA-avtalen virksomhetens praksis?

Med det første forskningsspørsmålet vil vi undersøke hvordan involverte aktører er delaktige når en virksomhet benytter seg av ekspertbistand. Hvem som er med i IA-arbeidet overordnet på arbeidsplassen er også interessant, siden IA-avtalen vektlegger godt partssamarbeidet som et viktig premiss for å nå målene i avtalen.

I forskningsspørsmål nummer to undersøker erfaringer med tidligere tiltak og ekspertbistand, for å se om det er noen endring i det lokale IA-arbeidet i ny avtaleperiode med nytt tiltak.

I det siste forskningsspørsmålet drøfter vi avtalens organisering og retningslinjer for ekspertbistand nasjonalt, og hvordan det påvirker lokal praksis. Vi bruker ordet organisering av IA-avtalen fordi det er slik det står i det signerte avtaleskrivet mellom partene for å uttrykke funksjonen og innholdet i avtalen. Som vi skal komme tilbake til har vi snakket med ledere i både private og offentlige virksomheter og vi løfter frem om det er noen ulikheter av betydning som er av interesse. I undersøkelsen har vi snakket med ledere med personalansvar og to HR-rådgivere. Det er altså deres synspunkter og vurderinger som ligger til grunn for studiet.

1.2.1 Avgrensning av studien

Formålet med studiet er å utforske om det nye virkemiddelet ekspertbistand har en betydning på det lokale IA-arbeidet. Det er per definisjon en deduktiv prosess (Andersen, 2013). Vi har undersøkt hvordan oppfølging av IA-avtalen 2019-2022 fungerer i praksis med vekt på anvendelse av ekspertbistand som virkemiddel. Vi undersøker ikke effekten av tiltaket og om eksperten har løst utfordringen som gjorde at tiltaket ble iverksatt for den enkelte ansatte. Arbeidsforskningsinstituttet (AFI) og Proba Samfunnsanalyse utfører en følgeevaluering av tiltaket som skal fremlegges for Arbeids- og velferdsdirektoratet i juni 2022. Vi går heller ikke i dybden og diskuterer andre endringer ved dagens IA-avtale, som for eksempel bransjeprogrammet. IA-avtalens omfang med de to

delmålene og overordnet målsetting er veldig omfattende med mange måleparameter som følges. Vi går ikke i detalj inn i alle aspekter ved IA-avtalen i vår studie, men konsentrerer oss om å se på avtalen på systemnivå for å sette den inn i en kontekst, hvor vi kan drøfte virkemiddelet på et samfunns- og individnivå. Utover det fokuserer vi på de elementene vi anser som relevante knyttet til virkemiddelet ekspertbistand.

I og med at vi gjør et kvalitativt forskningsdesign er det et lite utvalg virksomheter som er undersøkt. Funnene kan kanskje likevel si noe som er gjenkjennelig eller representativt for lignende arbeidsplasser og dermed være et nytt empirisk bidrag til diskusjonen om IA-avtalen.

1.2.2 Disposisjon for oppgaven

Kapittel 2 starter med en redegjørelse for å forstå hvordan IA-avtalen har blitt en bærende avtale for inkluderende arbeidsliv. Vi redegjør også for IA-avtalen i korte trekk fra 2001. Helt til slutt forklares relevante fenomener og begreper vi bruker i studien. Deretter tar kapittel 3 for seg det teoretiske rammeverket for oppgaven. Starten på kapitlet oppsummerer tidligere forskning og evalueringen om IA-avtalen. Teoriene vi presenterer danner fundamentet for å forstå og kunne drøfte dataene. I kapittel 4 redegjøres det for metodikken og de forskningsetiske vurderingene vi har gjort underveis. Vi forklarer hvordan vi har gått frem i datainnsamlingen og hvordan vi har analysert dataene. Gjennom kapittel 5 leses det vi har analysert og funnet av data gjennom de intervjuene vi har gjennomført i de undersøkte virksomhetene. I kapittel 6 kobler vi resultatet av undersøkelsen med teorien og drøfter funnene opp mot problemstillingen. Avslutningsvis i kapittel 6 ser vi også på IA-avtalens organisering på samfunnsnivå. Siste del av oppgaven er en oppsummering av arbeidet vi har gjort.

2 REDEGJØRELSE FOR IA-AVTALENS UTVIKLING OG SENTRALE AKTØRER

Tilskudd til ekspertbistand er et av flere virkemidler i IA-avtalen. For å forstå hva IA-avtalen og virkemiddelet er og betyr i en samfunnsmessig kontekst må det vies litt oppmerksomhet til hvordan hele IA-avtalen som institusjon med dets involverte aktører har kommet dit vi er i dag med et inkluderende arbeidsliv. Vi går først gjennom den norske arbeidslivsmodellen. Deretter vil vi redegjøre for ulike organer både sentralt og lokalt og forklare hvilke virkemidler som har blitt og blir benyttet for å regulere sykefraværet i Norge. Vi håper redegjørelsen vil gi et godt grunnlag for videre forståelse for både case og diskusjoner.

2.1 Den norske arbeidslivsmodellen

Den enkelte arbeidsplass er hovedarenaen for IA-arbeidet. IA-avtalen på lokalt nivå tar sikte på et godt partsamarbeid mellom arbeidstakere og arbeidsgiver. Begge parter blir gjort bevisste på rettigheter og plikter, og at det er et felles ansvar med tanke på rettferdighet og produktivitet. Partsarbeidet med inkluderende arbeidsliv bevisstgjør involvering av tillitsvalgte og verneombud utover arbeidsgiver og arbeidstaker.

Selv om IA-arbeidet foregår ute på den enkelte arbeidsplass er selve avtalen forankret nasjonalt mellom staten og partene i arbeidslivet. Hvordan har innretningen av inkluderende arbeidsliv og sykefraværsoppfølging tatt form som et partnerskap med en intensjonsavtale?

Samspeillet mellom offentlig sektor og private interesser har lange tradisjoner i Norge. Korporatismen, altså tette bånd mellom stat og organisasjoner startet ved inngangen til den 20. århundre. Etter andre verdenskrig har omtrent halvparten av statlige råd og utvalg vært korporative og hatt medlemmer av en eller flere organisasjoner med i statlig oppnevnte råd og utvalg (Nordby, 1994). For IA-avtalen sin del heter rådet i dag Arbeidslivs - og pensjons politiske råd. Ifølge Nordby (1994) kan det være flere årsaker til at myndighetene ønsker korporatisme: Ved å ha med organisasjonene inn i råd og utvalg som tar beslutninger, legitimeres statsinngrepene ovenfor de berørte partene. De har vært med på beslutningene selv. I tillegg trenger myndighetene ekspertise fra organisasjonene på deres respektive områder. I tillegg kan staten være med å gi ro og stabilitet som en tredjepart når forhandlinger foregår mellom store interessegrupper, slik som arbeidsgiver- og arbeidstakerorganisasjoner. Korporatisme er på den måten et statlig virkemiddel for å oppnå et mål,

som alternativ til direkte statlig styring (Nordby, 1994). IA-avtalen skiller seg ut fra en for eksempel ren forhandlingskorporatisme som når staten og organisasjonen fastsetter lønn og arbeidsforhold. IA-avtalen er ikke juridisk bindende eller er regulert gjennom lover og rammeavtaler. I stedet kan det sees på som et alternativ til nettopp ytterligere lover og regler som for eksempel en innskrenkning av sykefraværsordningen.

Når organisasjoner fra samfunnslivet deltar i statlige råd og utvalg gir de sine faglige råd og er med og utreder. De institusjonelle rammene gjør at organisasjonene må innrette seg etter myndighetenes premisser for hvordan de skal løse mandatet de har fått, men det kan også føre til at de statlige utgiftene øker ved at organisasjonene får mye makt og «trumfer» gjennom sine interesser (Nordby, 1994).

Det vi i dag omtaler som den norske arbeidslivsmodellen er en viktig del av den norske velferdsmodellen slik den er vokst frem etter 1945 med høy grad av universalisme og omfordeling av inntekter via skatter og avgifter (Ringstad, 2017, s. 44–61).

Den norske arbeidslivsmodellen innebærer det nasjonale trepartssamarbeidet og samspillet mellom hovedorganisasjoner i arbeidslivet og staten (Finnestrand et al., 2010). Det norske arbeidsmarkedet preges av en velfungerende funksjonsmåte med høy grad av organisering, særlig på arbeidstakersiden. I 2003 var mellom 50 og 60 prosent av norske arbeidstakere fagorganisert. I Europa ellers ligger gjennomsnittet på fagorganiserte arbeidstakere på ca. halvparten. Norge er i så måte i en særstilling (NOU 2003: 19). Den sterke fagbevegelsen bidrar både til å øke forutsigbarheten for de næringsdrivende, og til å forme spillereglene ved å inngå bindende avtaler på vegne av arbeidstakerne. I den norske arbeidslivsmodellen er det ikke bare partene i arbeidslivet som spiller en vesentlig rolle, men også staten som «tredjemann» i trepartssamarbeidet. Det skjer både gjennom, meklingsinstitusjonen, felles kampanjer og rammeverk (eks. IA-avtalen om inkluderende arbeidsliv) og gjennom lovgivningen, som for eksempel arbeidsmiljøloven. Det er lover som partene gjerne i stor grad er med på å utforme (Hernes, 2006).

Den norske samarbeidsmodellen er en ytterligere avgrensning innenfor arbeidslivsmodellen, og handler om samarbeid mellom partene på bedriftsnivå. Dette samarbeidet omhandler både lokal lønnsfastsetting og samarbeid om bedriftsutvikling. Partssamarbeid om bedriftsutvikling mellom LO og NHO er regulert i form av en egen tilleggsavtale (Finnestrand et al., 2010). På den ene siden består altså den norske arbeidslivsmodellen av forhandlinger om lønn og formelt regelverk rundt bestemmelser, og på den andre siden praktisk vedvarende samarbeid for videreutvikling av virksomheten. Hvordan partene samarbeider i det daglige og for utvikling av virksomheten kan være avhengig hvorvidt de ansatte er fagorganisert eller ikke og hvilken ledelse som utøves (Hernes, 2006).

Det trekkes fram flere fordeler ved trepartssamarbeidet mellom arbeidsgiver, arbeidstaker og myndighetene. De fleste teoretikere peker på at det gir et konkurransefortrinn (Hernes, 2006; Rennemo, 2019; Ringstad, 2017). Ifølge Ringstad, (2017) handler det blant annet om at en god maktbalanse i arbeidsmarkedet gir lavere konfliktnivå. Den vitale betydningen arbeidsmarkedet har, både for arbeidstaker og arbeidsgiver, gjør at det lett kan oppstå konflikter med stort tap av verdiskaping. Derfor er en velfungerende organisering av arbeidsmarkedet avgjørende, i tillegg til hensiktsmessig håndtering og regulering av konflikter (Ringstad, 2017, s. 135–136). I Spania ble det eksempelvis i perioden 2002 – 2004 tapt 197 arbeidsdager per tusen ansatt som følge av streik eller lockdown. Det er fem ganger så mye som gikk tapt i Norge i samme periode (Hernes, 2006).

IA-avtalen som en institusjonell samfunnskorporativ innretning setter rammene og strukturen for at vi skal forstå hvordan IA-avtalen generelt og ekspertbistand spesielt skal kunne ha betydning for IA-arbeidet i den enkelte virksomhet. Selv om regjeringen ved flere anledninger har ønsket å lovmessig innskrenke sykepengeordningen har vi fortsatt med alternativet, nemlig IA-avtalen. Den er ikke juridisk bindende, men en intensjonsavtale mellom partene. For å forstå sammenhengen skal vi redegjøre for sykepengeordningen.

2.2 Sykepengeordningen i Norge

For å finne starten på dagens sykepengeordning må vi tilbake til 1978. Dette året ble det enighet på Stortinget om å gi alle arbeidstakerne samme rett ved første sykefraværsdag og muligheten til å benytte egenmelding. Sykelønnsordningen har som mål å gi alle som lever av sitt arbeid full dekning for inntektsbortfall når sykdom melder seg (Wergeland, 2018). I internasjonal sammenheng gis det en reduksjon i kompensasjon ved sykdom, tap av arbeid sammenlignet med vanlig lønn. I denne sammenhengen er det viktig å nevne at Norge er en av veldig få land som yter 100% kompensasjon opp til seks ganger folketrygdens grunnbeløp (Ekspertgruppen for Arbeidsdepartementet, 2010). Folketrygdens grunnbeløp ligger i overkant av 100 000 kr (NAV, 2022).

Dagens sykepengeordning innebærer at arbeidsgiver må betale de første 16 dagene av sykefraværet, og kalles arbeidsgiverperiode. Videre vil NAV dekke fra dag 17 og frem til friskmelding eller eventuelt maksimalt antall dager for sykepenger. Sykepengeretten opphører etter 52 uker. Den enkelte arbeidsgiver bestemmer om de forskutterer sykepenger til sin ansatt og krever refusjon fra NAV i etterkant eller om arbeidstaker direkte må fremme kravet om sykepenger til NAV. De arbeidstakerne som får sykepengene sine fra arbeidsgiver har ofte avtaler om full dekning, mens de som får sykepenger direkte fra NAV får opp til en maksimumsgrense som er opptil seks ganger folketrygdens

grunnbeløp. Når en arbeidstaker har brukt opp retten sin på 52 uker må arbeidstakeren ha arbeidet og vært fullt tilbake i sin stilling i 26 uker for å ha opparbeidet seg nye sykepengerrettigheter (Nav, 2022b).

Sykepengeordningen har i flere omganger vært oppe til diskusjon, i 1978 sa Stortinget at sykelønnsordningen var rettfærdig, mens de i 2018 mente den var for raus (Wergeland, 2018). OECD, som er et samarbeidsforum for økonomiske og sosiale tjenester påpeker at Norges høye nivå av sykefravær og uføretrygd er en kombinasjon av for sjenerøse ordninger og lite fokus på effektiv kontroll fra myndighetene (Ekspertgruppen for Arbeidsdepartementet, 2010). Ekspertgruppen for Arbeidsdepartementet fikk i 2010 oppdrag å se på tiltak for å redusere sykefraværet og la frem at det er godt dokumentert at denne sjenerøse kompensasjonsordningen i stor grad henger sammen med forbruket av sykemeldinger (Ekspertgruppen for Arbeidsdepartementet, 2010).

På slutten av 1980, starten av 90 tallet skjedde det en endring i store deler av Europa når det handlet om offentlige goder og ytelser, arbeidsgiverne fikk et større ansvar. I Norge var flere partier interessert i å innføre lavere lønnsdekning, karensdager og utvidelse av arbeidsgiverperioden. Men dette skapte stor motstand hos NHO og LO som mente Norge var best tjent med å beholde ordningen slik den er. I stedet ble det partene i 1990 enige om å arbeide for å få ned sykefraværet (Wergeland, 2018). I flere andre europeiske land har arbeidsgiver et større ansvar når det gjelder dekning av sykepenger. Ekspertgruppens oppfatning er at bedre arbeidsgiverintensiver vil være et vesentlig bidrag til å få ned sykefraværet. Ekspertgruppen hevder i 2010 i sin rapport at en justering av sykelønnsordningen ikke synes å være en aktuell politikk i Norge på nåværende tidspunkt (Ekspertgruppen for Arbeidsdepartementet, 2010).

Ekspertgruppen stilte spørsmålet om hvordan de kunne motvirke risikoen for overforbruk av sykepenger. Resultatet de så som virkningsfullt var strengere krav og oppfølging av arbeidsgivernes tilretteleggingsplikt, større krav til arbeidstakernes medvirkningsplikt og tettere og tidligere oppfølging fra myndighetenes side. Utstrakt bruk av graderte sykemeldinger og fokus på aktivitetskravet har vist seg å ha positiv innvirkning på sykefraværet (Ekspertgruppen for Arbeidsdepartementet, 2010).

2.3 IA-avtalen

IA-avtalen er en intensjonsavtale. Per definisjon vil det si at det er en avtale under arbeid. Vilklårene i avtalen er ikke ferdig behandlet, men det er fastsatt noen betingelser som premisser for videre forhandlinger om en endelig avtale. En intensjonsavtale er like bindende som andre avtaler. Det

viktigste er imidlertid at det i avtalen fremkommer tydelig hvilke rettigheter og plikter som er endelige og bindende, og hvilke rettigheter og forpliktelser det fremdeles forhandles om. I tillegg er det viktig at avtalen sier noe om hva som skal til for å inngå en endelig avtale, og at ingen av partene er pliktet til å inngå en endelig avtale (NHO, 2022).

Den første IA-avtalen så dagens lys i 2001. Den ble utarbeidet på bakgrunn av Sandmannutvalgets mandat til å utrede årsakene og foreslå tiltak til å redusere et økt sykefravær og flere innvilgninger av uførepensjon (NOU 2000: 27). Intensjonsavtalen mellom staten ved regjeringen og partene i arbeidslivet er utarbeidet for å skape et mer inkluderende arbeidsliv til det beste for samfunnet, arbeidsplassen og den enkelte arbeidstaker. Avtalen blir fornyet med intervaller på tre år av gangen. Avtaleperiodene har hatt litt ulike mål og fokusområder siden 2001 men de store hovedområdene om å redusere sykefraværet og styrke jobbnærværet har ligget til grunn for hver avtaleperiode. Frem til siste avtaleinngåelse i 2019 har det å være en IA-virksomhet vært frivillig og kostnadsfritt. Det har vært en overvekt av offentlige virksomheter fremfor private som har vært IA-virksomheter. Noen av tiltakene i avtalene har vært forbeholdt de som har signert avtalen, mens andre elementer i avtalen har vært gjeldene for alle (Ekspertgruppen for Arbeidsdepartementet, 2010).

Den første evalueringen av IA-avtalen ble gjort i 2003. Den viste blant annet at sykefraværet hadde økt til tross for målet om å redusere sykefraværet med minst 20% for hele avtaleperioden. På bakgrunn av midtveiseevalueringen ble det satt noen forutsetninger for at IA-avtalen skulle videreføres. Forutsetningene innebar blant annet en bedre og mer koordinert innsats fra myndighetene og at partene i arbeidslivet skulle bringe til torgs konkrete forslag for å sikre bedre forankring av intensjonene på den enkelte arbeidsplass (Sosialdepartementet, 2003). Den andre avtaleperioden (2005-2009) videreførte målet om 20 % reduksjon i sykefraværet i tillegg til de andre opprinnelige målene. Etter avtaleinngåelsen i 2005 kom det i 2006 på plass en tilleggsavtale etter en intens møterekke mellom myndighetene og arbeidslivets parter i avtalen. Møtene munnet ut i mer konkrete tiltak og fordeling av roller og ansvar for alle involverte. Parallelt med nye avtaleinngåelser fortsatte sykefraværet i Norge å øke (Mykletun & Brinchmann, 2013). Forsøk på nye tiltak fra regjeringen ble møtt med motbør og krav om dialog fra arbeidslivets parter. Nok et utvalg ble stablet på beina, denne gangen ved navn «Sykefraværsutvalget». Det ble ledet av statsminister Stoltenberg i Stoltenberg II regjeringen. Utvalget kom opp med et forslag til en modell for endret sykemeldingspraksis samt mere penger på bordet til flere målrettede tiltak, deriblant tilretteleggingstilskuddet. Noen av forslagene fra Sykefraværsutvalgets førte også til endring i både arbeidsmiljøloven og folketrygdloven på flere punkter.

I Norge står LO og NHO i bresjen for å fremme sykelønnsordningen i Norge. LO kommer ofte med utsagn og ønsker om å fremforhandle garantier om å beholde sykelønnsordningen slik den er. 1. mai-taler er ofte en slik arena hvor disse rettighetene blir tatt opp. Dette skjedde også så sent som 1. mai dette året.

Så sent som i 2019 kom ekspertutvalget med professor Steinar Holden med forslag om 100% lønn i seks måneder og deretter 80% i seks måneder før en eventuell overgang til arbeidsavklaringspenger (Spence, 2021).

Det kan synes som partene i arbeidslivet LO og NHO står sterkt i dette arbeidet da forslag om endringer blir lagt på is og heller resulterte i å se på andre tiltak/virkemidler som kan redusere kostnaden på sykefraværet. IA-avtalen og dens endringer/revideringer kan synes å være et alternativ til å endre på sykefraværsordningen slik den er i dag (Spence, 2021). Til tross for nevnte bestrebelser for å få på plass treffsikre tiltak ble det også i 2009 klart at sykefraværet økte igjen. Partene så seg nødt til å vurdere bedre virkemidler på ny. For å kjøpe seg litt tid ble de enige om å forlenge inneværende avtaleperiode frem til mars 2010. En faglig ekspertgruppe med Mykletun i spissen ble oppnevnt for å vurdere administrative tiltak for å få ned sykefraværet. Ekspertgruppens rapport munnet ut i en ny IA-avtale gjeldende fra 2010-2013 med en medfølgende protokoll med tiltak, og en klausul om at regjeringen ikke skulle komme med forslag om endring i sykelønnsordningen i inneværende avtaleperiode med mindre alle parter var enige. I avtalen fra 2010 fastslo partene at det gode IA-arbeidet skapes på den enkelte arbeidsplass, og tiltakene må som følge av det også i større grad rettes mot de enkelte virksomhetene (Ekspertgruppen for Arbeidsdepartementet, 2010).

Den fjerde og foreløpige nest siste avtaleperioden ble signert 4. mars 2014. Innenfor rammen av IA-midler ble det avsatt øremerkede penger til ny kunnskapsutvikling og forskningsbaserte forsøk for å få mer treffsikre tiltak basert på evidenser (Regjeringen ved arbeids- og sosialministeren, 2014). I tillegg førte avtalen med seg en lovproposisjon (Prop. 102 L (2013-2014) for en forenkling av regelverket for oppfølging av sykemeldte. Lovendringen ble omtalt av regjeringen Solberg som tidenes avbyråkratisering av IA-arbeidet og skulle frigjøre nærmere 70 årsverk for tettere oppfølging av sykemeldte. Utover det er det et tydelig fokus på å rette innsatsen mot sysselsetting av unge personer med nedsatt funksjonsevne. I nåværende avtaleperiode er dette punktet, som er kjent som delmål 2, langt på vei erstattet av Inkluderingsdugnaden og tatt ut av IA-avtalen.

Underveisvurderingen fra oppfølgingsgruppen for IA-avtalen 2014-2018 ble lagt frem i november 2016. Rapporten sier at sykefraværet nå endelig har hatt en nedgang siden 2009, og er omtrent uendret fra 2012 og frem til 2016. Partene peker på at for veien videre bør trepartssamarbeidet og

den merverdien det gir til samfunnsutviklingen ligge til grunn for videre oppfølging av avtalen. Det stadfestes også at "IA" har blitt et godt etablert begrep i den offentlige debatten. Igjen nevnes det at evidensbasert kunnskapsutvikling fortsatt ikke er målrettet og systematisk, og det må videre sees på hvordan arbeidet rundt kunnskap skal organiseres. (Oppfølgingsgruppen av IA-avtalen, 2016).

Når vi nå er inne i den femte avtaleperioden (2019-2022) for IA er vi kjent med at det er gjort en del endringer i både virkemiddel og målgrupper. Det er derfor relevant å se på hvilke faktorer som har vært førende for endringene. IA-avtalens parter har nedfelt en faggruppe for IA-avtalen som årlig legger frem status og utviklingstrekk for en oppfølgingsgruppe for IA-avtalen. Ved utgangen av forrige avtaleperiode hadde 30% av virksomhetene i Norge signert IA-avtalen. Siden mange av virksomhetene er store offentlige organisasjoner var vel 60% av sysselsatte i Norge omfattet av avtalen. I rapporten for 2018 fremkommer det at delmål 3 i IA-avtalen ble innfridd i 2017. Sammenlignet med tall fra 2001 står yrkesaktive 50-åringene nå 2,5 år lengre i arbeid. Delmål 2 vurderes som ikke innfridd opp mot målene om at frafall fra arbeidslivet skal være mindre og at flere personer med nedsatt funksjonsevne skal være i arbeid.

Medlem av Koordineringsgruppen for IA-avtalen Ann-Toril B Indreeide i NHO fortalte oss at gruppen visste før forhandlingene om avtalen i 2018 at den nye avtalen ville ha et smalere fokus. Det ene hovedfokuset er forebyggende arbeidsmiljøarbeid og det er andre, fra arbeidsgiverorganisasjonenes side, et forsøk på å forhindre at sykelønnsordningen innskrenkes (A. T. B. Indreeide, personlig kommunikasjon, 21. mars 2022). Koordineringsgruppen for IA-avtalen var klar over at tilretteleggingstilskuddet ikke fungerte etter hensikten, og det var behov for et virkemiddel som kunne fange opp de med langvarig sykefravær og gjengangere. Dermed ble forslaget om tilskudd til ekspertbistand lagt frem som virkemiddel fra NHO. Tiltaket var ment å være enkelt og tidsbesparende å bruke for arbeidsgiverne. Tilskuddet, som er et fastsatt beløp, skulle raskt utløses slik at eksperten kunne innhentes for å avklare situasjonen til den sykemeldte. Eksperten kunne for eksempel være en arbeidsmedisiner eller en arbeidspsykolog (A. T. B. Indreeide, personlig kommunikasjon, 21. mars 2022).

Ved utgangen av 2017 var sykefraværspersentene 9,7% lavere enn ved oppstarten av IA-avtalen i 2001. Det må likevel legges til at den ikke har beveget seg i noen særlig grad siden 2012. Et av de uttalte målene innenfor delmål 1 var å øke bruken av gradert sykemelding. Noen forskere mener gradering av sykefraværet fungerer for å redusere fraværspersentene, mens andre tar til orde for at en tettere oppfølging og mer konsekvent praktisering av lovkravene er mer effektivt. (Faggruppen for IA-avtalen, 2018).

For avtaleperioden 2019-2022 vektlegges det at arbeidet skal være mer kunnskapsbasert. For å bedre nasjonal måloppnåelse skal innsatsen rettes mot bransjer og sektorer som har potensial for redusert sykefravær. Det settes egne mål for prioriterte bransjer gjennom bransjeprogrammet som er et nytt tiltak for nåværende avtaleperiode. Å være en del av bransjeprogrammet vil si at NAV Arbeidslivssenter plukker ut fokusbedrifter med høyt sykefravær og tilbyr bistand gjennom et eget opplegg som har fått navnet bransjeprogrammet.

Videre vil alle bedrifter nå få tilgang til arbeidslivssenterets ressurser og det vil være opptil den enkelte bedrift hvordan de vil samhandle med NAV Arbeidslivssenter. Tilskudd til ekspertbistand ble også vedtatt i forhandlingene i desember 2018 og forskriften tredde i kraft 1. september 2019 (Forskrift om tilskudd til ekspertbistand, 2019).

Ekspertbistand som virkemiddel har som mål å redusere sykefraværet, ved at arbeidsgivere og arbeidstakere i enkelte tilfeller kan få ekstern hjelp. Dette kan være saker hvor arbeidstaker er i en situasjon som medfører fravær og må se nye muligheter, arbeidsplassvurdering, konflikt eller opplevelser av konflikt eller i saker hvor arbeidstaker og arbeidsgiver er rådville. Eksperten er en nøytral part, med relevant kompetanse som bistår og kartlegger bakgrunn for sykefraværet og ser på muligheter og løsninger for at arbeidsforholdet skal fungere best mulig framover. I noen tilfeller kan andre arbeidsoppgaver eller en ny arbeidskarriere være et alternativ.

Et av kriteriene for å motta ekspertbistand er at saken skal drøftes med Arbeidslivssenteret før det søkes om tilskudd. NAV, arbeidsgiveren og den ansatte må være samstemte om at ekspertbistand er det mest hensiktsmessige tiltaket. Arbeidstaker og arbeidsgiver skal utforme og bestille oppdraget til eksperten. Eksperten bestemmes ut fra den konkrete saken eller problemstillingen. Eksempler på kompetanse hos eksperten kan være relasjoner og kommunikasjon på arbeidsplassen, arbeid og helse, konflikthåndtering, arbeidsevne og arbeidsplassvurdering (Forskrift om tilskudd til ekspertbistand, 2019). Intern bedriftshelsetjeneste (BHT) eller attføringsbedrifter er ikke ment å skulle være eksperten i virkemiddelet. Eksperten skal ha en offentlig godkjent utdanning eller autorisasjon på sitt fagområde og kan ikke være ansatt i virksomheten. Ekspertbistanden skal resultere i en rapport til arbeidsgiveren og arbeidstakeren som beskriver årsaken til sykefraværet, og skal foreslå tiltak for tilbakeføring til arbeid (Nav, 2022b).

Nåværende IA-avtale evalueres inneværende år før partene igjen møtes til forhandlinger som vil legge grunnlaget for kommende periode. Vi har snakket med spesialrådgiver Ann Torill Benonisen Indreeide i NHO som la frem forslaget om ekspertbistand under forhandlingene i desember 2018. NHO kom opp med forslaget om ekspertbistand under forhandlingene fordi det manglet et virkemiddel som gikk konkret på de to delmålene i IA-avtalen. Indreeide forteller at

koordineringsgruppen for IA-avtalen mener at tiltaket er gjort uhensiktsmessig vanskelig og utilgjengelig fra forslaget ble forelagt til endelig forskrift ble tatt videre til forvaltningen i NAV. De har hatt et ønske om å forenkle forskriften for at virkemiddelet skal være enklere å benytte. Tilskuddet ble iverksatt i full skala i hele landet i stedet for å gjøre et pilotforsøk eller gradvis utrulling. Indreeide sier at de kunne fått fjernet en del av utfordringene med tilskuddet om det hadde blitt innført inkrementelt (A. T. B. Indreeide, personlig kommunikasjon, 21. mars 2022).

2.4 Aktørene i sykefraværsarbeidet

Vi referer til flere ulike organer og aktører underveis som det kan være hensiktsmessig å forklare for å forstå konteksten til IA-avtalen. Siden partene i arbeidslivet har eierskap til innhold og form i IA-avtalen ble det i 2010 opprettet en egen faggruppe for IA-arbeidet. Faggruppens medlemmer består av oppnevnte personer fra arbeidsgiver- og arbeidstakerorganisasjonene i tillegg til representanter fra Statistisk sentralbyrå (SSB), Arbeidstilsynet, Statens arbeidsmiljøinstitutt (STAMI), Arbeids- og velferdsdirektoratet, Finansdepartementet, Arbeids- og sosialdepartementet og til slutt Kommunal- og moderniseringsdepartementet. Gruppen ledes av en uavhengig fagperson. Hvem som representerer de ulike institusjonene, kan variere for hvert år. Gruppen leverer årlig rapporter til det partssammensatte Arbeidslivs- og pensjonspolitisk rådet og deres operative koordineringsgruppe. I rapportene drøftes utviklingen og måloppnåelse i avtalen. Faggruppen skal også gi innspill til forskning og utvikling for få et bedre kunnskapsgrunnlag på området. Vurderingene faggruppen gjør legger grunnlaget for prioriteringene videre.

Navnet på den partssammensatte operative gruppen til Arbeidslivs- og pensjonspolitisk råd har variert i de ulike avtaleperiodene. Mens det nå er en koordineringsgruppe, var det for de to forrige avtaleperiode en oppfølgingsgruppe. Mandatet til gruppen er dog likt, de har ansvaret for å forberede drøftingene som legger grunnlaget for ny avtaleperiode. Selve drøftingene gjør Arbeidslivs- og pensjonspolitisk råd, og rådet ledes av arbeids- og sosialministeren i den til enhver tid sittende regjering.

For tidligere avtaleperioder var det regionale IA-råd i hele landet. De skal organisere og følge opp IA-arbeid lokalt og består av partene i arbeidslivet sammen med NAV og Arbeidstilsynet fra myndighetenes side (Arbeids- og sosialdepartementet, 2006). Fra 2019 må det skje på eget initiativ fra arbeidslivets parter om de mener det er hensiktsmessig.

2.4.1 NAV / NAV Arbeidslivssenter

En viktig instans i sykefraværarbeidet er NAV lokalt og NAV sentralt, med NAV lokalt menes det enkelte lokale NAV -kontoret som den sykemeldte forholder seg til og med NAV sentralt menes NAV Arbeidslivssenter som i hovedsak skal bistå arbeidsgiverne på systemnivå. NAV er inndelt i flere enheter som har forskjellige oppgaver i sykefraværarbeidet. NAV lokalt eller NAV Sykefraværssenter arbeider på individnivå med de oppfølgingsrutinene som er forelagt lokalkontoret. For NAV Innlandet er det også spesifikt opprettet et eget ressurscenter som arbeider bare med sykefraværsoppfølging og kalles sykefraværssenteret. Etter åtte ukers sykemelding skal det av Nav lokalt gjøres en vurdering av om den sykemeldte oppfylder aktivitetsplikten. For at den sykemeldte fortsatt skal få sykepenger er hovedregelen at den sykemeldte skal være i noe arbeidsrettet aktivitet. Nestestopp punkt dialogmøte 2 etter 26 uker og ved behov dialogmøte 3 etter 39 uker. Utover dette tilpasses oppfølgingen til den enkelte sak.

NAV Arbeidslivssenter er et organ for det lokale IA-arbeidet. Før 2019 var NAV Arbeidslivssenters hovedansvar å bistå IA-virksomhetene i deres langsiktige, systematiske og forebyggende HMS- og IA-arbeid. Arbeidslivssentrene var en ressurs og et kompetansesenter for alle virksomheter som hadde IA-avtale frem til 2018, og nå alle virksomheter etter ny IA-avtale fra 2019. De ser på seg selv som del av et politisk prosjekt med mandat direkte fra regjeringen: «vi er regjeringens virkemiddel og for partene i arbeidslivet som eier oss» (Andreassen & Fossetøl, 2014). Arbeidslivssenteret er med i de regionale IA-rådene som sekretærer, der disse rådene fortsatt er operative. I tillegg til å være et virkemiddel i seg selv som et kompetanse- og ressurscenter er arbeidslivssenteret et forvaltningsorgan. Det er de som mottar søknad om ekspertbistand, og har ansvar for å veilede om tilskuddet og vurdere om det skal gis godkjenning til tilskuddet.

2.4.2 Tiltak, virkemidler og samarbeidsparter

I studien blir tiltak/ tiltaksarrangører og ulike samarbeidspartnere/arenaer nevnt i forbindelse med oppfølging av sykemeldte eller arenaer hvor arbeidsgiverne diskuterer/løfter temaer rundt sykefravær. NAV har avtaler med ulike tiltaksarrangører, avhengig av bostedsadresse, som er forhandlet frem på anbud. Disse leverer for eksempel arbeidsrettene tiltak som oppfølging og avklaringstiltak. For å delta på tiltakene må du henvises av ditt lokale NAV kontor. Tiltaksarrangørene tilbyr i hovedsak oppfølging hos jobbkonsulenter. Jobbkonsulentene har videreutdanning innenfor ulike veilednings- og karriereveiledningsverktøy og kan bistå brukere med å finne egnet arbeid ut fra interesse, utdanning og eventuelle helsebegrensninger. Underveis i studien har vi erfart at

tiltaksarrangører som har avtaler og leverer tiltak til NAV fra før, har opprettet egne tiltak i tillegg for arbeidsgivere, herunder tiltaket ekspertbistand. Et av de mest brukte virkemidlene i tilbakeføringen av sykemeldte er gradert sykemelding og har vært mulig å benytte helt tilbake fra 1993. I 2004 ble det satt ekstra fokus på virkemiddelet gradert sykemelding, med ønske om at det skulle benyttes i større grad fremfor aktiv sykemelding om den ansatte kunne utføre noe arbeid på arbeidsplassen etter interne tilrettelegginger. Det skjer etter hvert en utfasing av aktiv sykemelding som avvikles i 2011. Gradert sykemelding har vist seg å ha effekt på sykefraværet og å være et kostnadsbesparende tiltak. I 2011-2012 ble det satt ekstra fokus på aktivitetsplikten for dem som hadde vært sykemeldt over åtte uker. NAV innførte noe de kalte Hedmarksmodellen, som spredte seg på landsbasis hvor de som var sykemeldt 100% etter åtte uker fikk et varsel om stans på sykepenger om de ikke var i noe gradert arbeid. Dette var ikke ny praksis eller noen endring av forskrifter, men det ble på en måte børstet støv av regelverket og satt ekstra fokus på å forvalte lovverket mer korrekt med mål om å få de sykemeldte raskere tilbake i arbeid. De alvorlig syke og de som ikke hadde mulighet til tilrettelegging hos arbeidsgiver fikk unntak fra aktivitetskravet. Denne innsatsen førte til at antall graderte sykemeldte økte.

Tilretteleggingstilskuddet var et mye brukt tiltak som ble videreført over flere avtaleperioder og som het forebygging og tilretteleggingstilskudd under den forrige IA-avtalen som opphørte i desember 2018. Tilskuddet ble gitt etter søknad fra arbeidsgiver til NAV Arbeidslivssenter når tilrettelegging eller endring av arbeidsoppgaver var nødvendig for at en arbeidstaker skulle kunne fortsette å være i arbeid, og dette medførte ekstra utgifter. Tiltaket var kun et virkemiddel for IA-virksomheter og kunne for eksempel dekke transport, hjelpemidler eller arbeidstrening. Tiltaket kunne også brukes til forebyggende aktiviteter som kunne gagne enkeltpersoner eller grupper på arbeidsplassen.

AMU er en viktig arena for å arbeide med sykefraværarbeid. AMU er en forkortelse for Arbeidsmiljøutvalg. Ifølge arbeidsmiljøtilsynet har virksomheter med minst 50 ansatte plikt til å opprette et arbeidsmiljøutvalg. Utvalget skal bestå av like mange representanter fra arbeidstakersiden og arbeidsgiversiden. I de virksomhetene som har bedriftshelsetjeneste skal de være med i AMU og representere både arbeidsgiver og arbeidstakerne, men uten stemmerett. Ulike grupper innen virksomheten bør være representert og det anbefales opptil åtte medlemmer. Utvalget har lovpålagte oppgaver som bla annet å behandle spørsmål om tilrettelegging for arbeidstakere med funksjonsnedsettelse og virksomhetens helse, miljø og sikkerhetsarbeid. AMU er et viktig organ for det lokale partssamarbeidet og det eneste stedet partene som et minste felles multiplum møtes for et lokalt partssamarbeid på systemnivå.

Alle arbeidsgivere har plikt til å knytte virksomheten sin til en godkjent bedriftshelsetjeneste (BHT) dersom risikofaktorene tilsier det. BHT skal bistå arbeidsgivere og arbeidstakere med å følge opp arbeidsmiljøet i virksomheten. Enkelte BHT leverandører reklamerer på sine hjemmesider og i dialog med sine virksomheter/kunder at de også kan levere tiltaket ekspertbistand.

Redegjørelsen over er med på å sette strukturen for oppgaven ved å klargjøre hva IA-avtalen er, både som et virkemiddel i en samfunnsmessig kontekst og ved å belyse de ulike organer og aktører sin rolle i inkluderende arbeidsliv. I det neste kapitlet rammer vi inn studiet ytterligere inn med relevante teorier og tidligere forskning.

3 TEORETISK RAMMEVERK

Teori er styrende for problemstillingen og ikke minst fundamentet vi drøfter funnene ut ifra. Vi tar for oss flere teorier for å dekke alle aspekter ved forskingen og gå gjennom tidligere relevant forskning. Målet er å gi et godt kunnskapsbasert og teoretisk rammeverk for å drøfte problemstillingen.

3.1 Tidligere forskning

I dette avsnittet beskrives funn og betraktninger fra tidligere forskning som er relevant for studien. Ved å ha innsikt i tidligere forskning vil det gi oss et bedre grunnlag for analyse og drøftinger. God bakgrunnskunnskap om emnet og innsikt i tidligere forskning er med på å forme våre hypoteser og spisse problemstillingen. Kanskje vi kan tilføre ett nytt element i diskusjonen om IA-avtalen og virkemiddel for sykefraværsoppfølging? Siden virkemiddelet ekspertbistand kom til ved signering av IA-avtalen i desember 2018 er det naturlig nok ingen forskning på nettopp dette virkemiddelet. Men vi ser på tidligere forskning som sier noe generelt om virkemidler og virkemiddelbruk i IA-avtalen sett opp mot det overordnet målet om å redusere sykefraværet. Vi har også sett på en del studier på samarbeidet mellom partene i arbeidslivet og forankringen/implementeringen av nye virkemidler som IA-avtalen fører med seg. I hvert fall så langt tilbake som 2013 har rapporter og evalueringer som tar for seg IA-avtalen konkludert med at det er fullt mulig å måle treffsikkerheten og effekter av IA-avtalen, men at det må en vilje til fra både politisk hold og forskere for å lykkes.

3.1.1 Hvor treffsikre er tiltakene og virkemidlene i IA-avtalen?

Folkehelseinstituttet har på oppdrag av Arbeidsdepartementet utgitt en rapport hvor de har undersøkt effektene av tiltak under IA-avtalen og beskrevet at det i liten grad har vært en kultur for å etterspørre bevis for effekter av tiltak. Det ble lagt vekt på manglende kunnskapsgrunnlag om effekter av komponentene i IA-avtalen og man mente det var grunnlag for forbedring. Med en endring kunne nye tiltak iverksettes gradvis så effekten kunne vurderes før full implementering (Mykletun & Brinchmann, 2013).

Samlet sett oppsummerer flere rapporter og artikler at det er for lite forskning og kunnskap på tiltakene og hva som gir effekt og hvilke grupper de har effekt for. Hele tiltakspakken må vurderes, og det trengs mer informasjon om hva som kjennetegner de langtidssykmeldte, deres behov og hva som

skal til for at å få langtidssykemeldte i arbeid. Mer kunnskap om det vil helt klart bidra til å gjøre tiltakene mer treffsikre i fremtiden, og det trenger den norske velferdsstaten (Larssen-Aas, 2020; Mykletun & Brinchmann, 2013; Oxford Research, 2019)

Faggruppen for IA-avtalen påpeker at det er behov for bedre effektstudier, men også behov for å undersøke hvorfor og hvordan tiltakene fungerer og ikke bare om de fungerer (Frøyland et al., 2018). Faggruppen for IA-avtalen tar i statusrapporten for 2018 til ordet for at «politikktiltakene på feltet i langt større grad bør baseres på en mer skrittvis innføring av nye tiltak basert på randomiserte og kontrollerte studier». Studiene vi har lest peker også i denne retningen, blant annet ved å vise til et behov for randomiserte kontrollerte studier for å identifisere spesifikke intervensjonseffekter (Erik Falkum, 2017, gjengitt i Frøyland et al., 2018). De peker også på behovet for evalueringsstudier. Erfaringer fra noen av studiene vi har lest viser imidlertid at det kan være vanskelig å gjennomføre dette på en god måte, altså er det behov for å vite mer om hvordan man gjennomfører gode effektmålinger (Spjelkavik et al., 2016, gjengitt i Frøyland et al., 2018).

I 2004 og 2010 ble det lagt inn en innsats i å øke kunnskapen om gradert sykemelding med informasjonskampanjer og i begge periodene kunne man se at langtidssykefraværet gikk ned (Mykletun & Brinchmann, 2013). Gradert sykemelding er ett av tiltakene i avtalen som ikke bare har vært for IA-virksomheter. Av de tidligere tiltakene i IA-avtalen er det kun bruk av gradert sykemelding som har vist seg å ha en målbar effekt (Mykletun & Brinchmann, 2013).

I den nye perioden for IA-avtalen 2010-2013 kom det nye rutiner og veiledere til arbeidsgiver om hvordan sykemeldte skulle følges opp. Det ble stilt krav til rapportering, innsending av oppfølgingsplaner, og sanksjoner kunne gis om rutinene ikke ble fulgt. Dette bidro til at de sykemeldte ble tettere fulgt opp etter rutiner og systematikk. Med disse endringene fikk mange virksomheter nå på plass et system for oppfølging av sykmeldte og rutiner for hva de skal gjøre. I denne perioden hadde IA-avtalen et stort fokus og rettet oppmerksomheten på tilrettelegging, og ikke bare forebyggende arbeid. Tilretteleggingstilskudd var et av virkemidlene som IA-virksomheter kunne søke om (Ose et al., 2013)

Tilretteleggingstilskuddet og tilskudd til bedriftshelsetjenesten (BHT) var forbeholdt IA-virksomheter da det ble skilt mellom de som hadde signert IA-avtalen og ikke. Selv om det ikke har blitt gjort noen effektevalueringer av tilskuddene så har man kunnet sammenligne utviklingen i sykefraværet i virksomheter i og utenfor avtalen, uten at det kan konkluderes noe av den grunn. Det viste ingen forskjell i utviklingen i sykefraværet, og siden det ikke er kontrollert for ulike seleksjonseffekter, som

f.eks. hvorvidt det er mange kvinnelige eller mannlige ansatte og hvilke sektorer som har anvendt virkemiddelet så er effekten ukjent (Mykletun & Brinchmann, 2013).

I samarbeidet med partene i arbeidslivet om IA-avtalen for 2014-2018 ble det avtalt å etablere et nytt forebyggings- og tilretteleggingstilskudd & BHT-honorar fortsatt forbeholdt de som hadde tegnet IA-avtale. Dette erstattet det tidligere tilretteleggingstilskuddet fra forrige periode. Formålet med tilskuddet var å bidra til at personer med tilretteleggingsbehov kan fortsette i ansettelsesforholdet. Tilskuddet var ment til å motivere arbeidsgivere til å iverksette forebyggende og tilretteleggende tiltak. Ordningen ble ikke videreført i IA-avtalen for perioden 2019-2022, og ble avvirket i desember 2018 (Oxford Research, 2019).

Ifølge evalueringsrapporten av tilretteleggingsordningene, Inkluderingsstilskudd og forebyggings- og tilretteleggingstilskudd fra 2019, vises det til at virksomhetene stort sett var meget positive til tilskuddet. Undersøkelser viser at blant annet muligheten til å benytte seg av tilretteleggingstilskuddet har vært et økonomisk insentiv for virksomheter til å signere IA-avtalen (Ose et al., 2013). Arbeidsgiverne var fornøyd med å ha fått midler, og vektlegger at det er positivt med liten innsats for å utløse tilskuddsmidler med stor uttelling (Oxford Research, 2019).

Det ble i rapporten for tilskuddsordningene fra faggruppen for IA-arbeidet konkludert med lite kjennskap til effekten av tilskuddet, og påpekt at de så faren for at tilskuddet ble brukt til å innleie av ekstra personell og ikke til tiltak som kom den sykemeldte til gode. I 2018 ble det bevilget 330 millioner kroner til forebyggings- og tilretteleggingstilskuddet. Samtidig etterspør faggruppen mer standardisert og effektiv forvaltning fordi det har kommet frem store ulikheter i hvordan tiltakene forvaltes i de ulike fylkene (Faggruppen for IA-avtalen, 2018). På bakgrunn av samlet kunnskap om forebygging- og tilretteleggingstilskuddet så langt kunne ikke faggruppen anbefale at tilskuddet ble videreført med daværende form. Ulik praksis og forvaltning mellom fylkene og en erkjennelse om at virkemiddelet ikke kunne vise til redusert sykefravær er blant årsakene. I og med at de fleste IA-virksomhetene var i offentlig sektor har det i praksis betydd at to av tre tilskudds kroner er overføringer fra staten til offentlig virksomhet (Faggruppen for IA-avtalen, 2018). Siden det kom frem at en stor andel av tildelte midler faktisk ble brukt til å lønne vikartjenester. Solveig O. Ose med flere påpeker i evalueringsrapporten fra 2010-2013 at nye rutiner ikke får ned sykefraværet. Det nevnes et behov for tiltak som i større grad handler om kompetanseheving. Det kan synes at ikke behovet er mer tilrettelegging på arbeidsplassen, men behovet for utprøving og overføring i annet arbeid (Ose et al., 2013).

I rapporter fra flere avtaleperioder mener forskerne at IA-avtalen fortsatt har et potensial og en hensikt med mange uutnyttede muligheter. Forskerne mener at dette potensialet kan realiseres om virkemidlene rundt sykefraværsarbeid blir bedre (Mykletun & Brinchmann, 2013; Oxford Research, 2019).

Som kjent fra innledningen ble tilskudd til eksperbistand lansert med den nye IA-avtalen for 2019-2022. Rapporten fra faggruppen for IA-avtalen fra 2019 og 2020 viser at det er et stort underforbruk av tilskudd bevilget til ekspertbistand så langt. Eksempelvis fikk kun i underkant av 1000 tilfeller innvilget ekspertbistand i 2021 (Faggruppen for IA-avtalen, 2021).

3.1.2 Har IA-arbeid ført til redusert sykefravær?

Tiltakene i IA-avtalen fra 2003 inneholdt i liten grad forebyggende virkemidler, men primært virkemidler som kunne benyttes etter at sykefraværet hadde oppstått (Drøpping & Midtsundstad, 2003).

Seniorforsker ved Sintef og nestor innen norsk arbeidslivsforskning, Solveig O. Ose, mener målet om å kutte sykefraværet 10 prosent på fire år i denne nåværende avtaleperioden 2019-2022 er mulig å nå. Samtidig øker trykket på partene som bidrar og arbeider med sykefraværsarbeid og det vil være behov for mer systematisk jobbing med helse, miljø og sikkerhet. Ny IA-avtale krever målrettet innsats (Gimmestad, 2019).

Ose et al., (2013) mente i 2013 at det foreløpig var vanskelig å påvise noen effekt på sykefraværet, og at dette var noe partene i IA-avtalen må ta ansvar for. De forklarer dette med at kunnskapen om avtalen ikke har vært tilstrekkelig. Kunnskapsmangelen ble også påpekt av en forskergruppe som samme år vurderte effekter av noen utvalgte tiltak i avtalen, hovedsakelig sykefraværsrelaterte. Forskergruppen anbefalte hyppigere møter mellom forskere og forvaltningen for å kunne få til en bedre dialog om tiltakene og effektene av dem. Ved å kunne vise til effektene kan dette i andre ender være med å påvirke politikktutforming (Mykletun & Brinchmann, 2013).

Ose et al., (2013) finner i sin evaluering av IA-avtalens delmål 1 (redusere sykefraværet med 20%) at det i virksomhetene som er studert er innført omfattende systemer for oppfølging av alle sykemeldte (oppfølgingsplaner, dialogmøter, rapportering, kontroller og sanksjoner). Sanksjoneringen av arbeidsgivere som ikke sendte inn rapporter og oppfølgingsplaner til NAV startet opp i juli 2011. Sanksjoneringen ble fjernet allerede i juli 2014 da det ble konkludert med at systemet ble svært

ressurskrevende og for byråkratisk, uten at det kan «sannsynliggjøre noen særlig effekt på sykefraværet». Målet for IA-avtalen om å redusere sykefraværet med 20% var ikke nådd i 2013. I perioden fra 2001 til 2010 var nedgangen totalt sett på 12 prosentpoeng. Ose et al., (2013) mener imidlertid at sykefraværsprosenten er en vanskelig indikator på IA-arbeidet, fordi økt inkludering kan bety høyere sykefravær og fordi sykefraværsprosenten også påvirkes av en rekke andre faktorer enn bare IA-arbeidet. De hevder at «det er lite som tyder på at det strenge oppfølgingsregimet rundt sykemeldte har betydd noe for utviklingen i sykefraværet, men økt andel graderte sykemeldinger gir en direkte reduksjon i sykefraværet gitt visse betingelser» (s. 16). Evalueringen konkluderer med at selv om alle er enige i at tett oppfølging av sykemeldte er viktig, er det antakeligvis ikke tilstrekkelig til å oppnå effekt på sykefraværet. Forskerne bak rapporten argumenterer i stedet for at det er nødvendig å vurdere hele tiltakspakken og at det er behov for mer kunnskap om hva som kjennetegner de langtidssykemeldte og deres behov, samt hva som skal til for at alternativet til langtidssykemeling i stedet blir arbeid. Evalueringen sier at hvis man skal lykkes, så krever det «inkluderende arbeidsgivere» og at det neppe oppnås ved å lage et strengt kontrollregime rundt oppfølgingen av sykemeldte (Ose et al., 2013).

3.1.3 Nyere kunnskap om inkluderende arbeidsliv (IA)

Flere studier peker på kunnskapsbehov knyttet til samarbeid mellom involverte aktører. For eksempel graden av samarbeid mellom helse- og velferdstjenester (Erik Falkum, 2017 gjengitt i Frøyland et al., 2018), og hvordan samarbeidet mellom ulike aktører oppleves fra ulike ståsteder (Breit & Falkum, 2015 gjengitt i Frøyland et al., 2018). Ifølge Frøyland (2018) argumenterer Grøden og Orupabo for at det er viktig å bedre innsikten i hvordan rammebetingelser og institusjonelle logikker preger oppfølgingsarbeidet. Et temaområde av særlig interesse finner vi i arbeidsfordelingen og samhandlingen mellom NAV Arbeidslivssentre på den ene siden og NAV -kontorene på den andre (Grøden & Orupabo, 2015 gjengitt i Frøyland et al., 2018) Hva slags samhandlingsreform mellom NAV -kontor og arbeidslivssentrene som vil være mest konstruktiv? (Ose et al., 2015).

Et hovedinntrykk fra litteraturgjennomgangen er at vi finner påfallende få studier som grundig belyser og studerer de prosessene, mulighetene og begrensningene som utspiller seg på ulike typer arbeidsplasser, i ulike næringer og landsdeler. Dette gjelder også hvordan partssamarbeidet fungerer ute på de enkelte arbeidsplassene. Ett unntak fra det er Buvik et al.,(2018) sin studie av partssamarbeid og forebyggende arbeidsmiljøarbeid. I tillegg til Buvik et al., finner vi noen tekster med eksempler på lokalt IA-arbeid i nettressursen Idebanken og fagblad.

Drøpping og Midtsundstad (2003) tar i en studie for seg norske arbeidsgiveres oppfatninger av sin utvidede rolle som «sosiale partnere» for myndighetene. Forskningen tar utgangspunkt i at IA-avtalen kan tolkes som et prinsipielt skifte i synet på hvor ansvaret for forebygging og oppfølging av sykefravær skal (eller bør) ligge – nemlig på den enkelte arbeidsplass. Studien viser at forestillingen om arbeidsgivers sosiale ansvar i liten grad har slått rot. Det kan derfor være grunnlag for å konkludere med at IA-avtalen vurderes mer som et (tidsavgrenset) prosjekt enn som ledd i en trend mot mer omfattende arbeidsgiveransvar i sosiale spørsmål (Drøpping & Midtsundstad, 2003).

3.1.4 Partssamarbeidet i IA-avtalen

I Evalueringsrapporten av IA-avtalen for perioden fra 2010-2013 var ca. 26 % av virksomhetene i Norge IA virksomheter, dette omfattet ca. 60% av landets ansatte. I perioden ble samarbeidet mellom partene i avtalen vektlagt. Partene ble mer involvert enn tidligere, men det kan synes at det er interessante forskjeller i hvordan for eksempel ledere og tillitsvalgte selv oppfatter sin rolle. To av tre ledere mente at tillitsvalgte har sentrale roller, mens halvparten av de tillitsvalgte selv mente det. Evalueringen konkluderer med at det er et stort potensial for større inkludering av de tillitsvalgte i IA-arbeidet i mange virksomheter. Dersom IA-avtalen bidrar til en bedre kobling mellom tillitsvalgte og verneombudenes arbeid, vil det kunne ha stor betydning for det helhetlige, langsiktige og systematiske arbeidet i den enkelte virksomhet. Rapporten strekker det så langt som å si at partene og myndighetene var nødt til å ta en diskusjon om rollene til tillitsvalgte og verneombud rundt IA-avtalen.

NAV Arbeidslivssenter har opparbeidet en betydelig praktisk kompetanse gjennom sin hyppige kontakt med IA-virksomhetene de siste ti årene. Arbeidslivssentrene har fått et godt rykte i mange områder i landet – der virksomhetene har fått god hjelp med IA-arbeidet sitt. Å ha et slikt kompetansesenter tilgjengelig for virksomheten er nødvendig (Ose et al., 2013).

Statens arbeidsmiljøinstitutt viser til at hele 35% av sykefraværet i Norge skyldes forhold på arbeidsplassen (Rosten, 2021). Det legges vekt på at det er på tide med økt fokus på partssamarbeidet for å få til arbeidsmiljøforebyggende tiltak og redusere sykefraværet. For å få til et godt og effektivt partssamarbeid er man avhengige av kompetente tillitsvalgte. Buvik et al., sin Sintef-rapport fra 2018 viser at arbeidsplasser hvor tillitsvalgte og ledere samarbeider mer enn det lovpålagte avtaleverket krever, oppnår bedre resultater knyttet til kvalitetsutvikling og bedre arbeidsmiljø. Partssamarbeidet er en viktig forutsetning for å lykkes med et lavere arbeidsrelatert sykefravær. Et velfungerende partssamarbeid bygger på likeverdighet, bred involvering og respekt

for hverandres roller. Et godt partssamarbeid forutsetter også at det finnes vilje blant lederne til å bruke de tillitsvalgte som en kvalitetssikrer og ressurs på arbeidsplassen (Rosten, 2021).

Seniorforsker Solveig O. Ose, har i Fagbladet Parat (2019) gjort seg noen betraktninger rundt den nye IA-avtalen og hva som skal til for å lykkes med å få ned sykefraværet. Først bemerker hun at hun ble overrasket over nedleggelse av de regionale IA-rådene. Selv om det var rom for forbedring, tror hun ikke det var klokt å legge ned denne samarbeidsarenaen. Hun vektlegger behovet for at NAV etablerer alternative samarbeidsarenaer. Med overgang til at IA-arbeidet i stor grad er opp til den enkelte arbeidsplass sier Ose, 2019 at hun tror faktorer som bedre partssamarbeid og mer systematisk HMS-arbeid med støtte fra partene er avgjørende for å kunne ta del i, og lykkes med IA-arbeidet ut fra de nye føringene i avtalen. Videre nevnes det behovet for at Arbeidslivssenteret sprer budskapet regionalt og bidrar der hvor det er behov (Gimmestad, 2019).

Ose mfl. fant at det lokale samarbeidet i virksomhetene opplevdes bedre blant ledere enn blant tillitsvalgte og mener at det ser ut til å gjenstå mye arbeid med å gjøre verneombud og tillitsvalgte til gode og aktive samarbeidspartnere internt i mange virksomheter. Ose og medforfattere trekker også fram at det er en tendens til at samarbeid fungerer bedre i større virksomheter enn i små, og tillitsvalgte i privat sektor oppfatter i større grad enn i offentlig sektor seg selv som likeverdige parter i IA-arbeidet. Generelt sier rapporten at det i mange virksomheter er et stort potensial for å bedre samarbeidet mellom leder, tillitsvalgte, verneombud og lokale myndigheter. Det etterlyses mer kunnskap om hva som skal til for å få til et godt samarbeid internt i ulike typer virksomheter (Ose et al., 2013).

Trygstad og Bråten finner i sin rapport fra 2011 om tilrettelegging i arbeidslivet at det å ha tillitsvalgte i en virksomhet samt det å være IA-virksomhet betyr noe for graden av tilrettelegging i arbeidslivet, og at tilrettelegging og slike elementer i mindre grad foreligger i deler av privat sektor enn offentlig. Hovedbildet er at norske virksomheter tilrettelegger, og at tilretteleggingen er av betydning for arbeidsmiljø og sykefravær, men at den samtidig kunne vært bedre i deler av arbeidslivet. Framfor alt trekker Trygstad fram lederrollen som viktig faktor for hva slags tilrettelegging som utøves, og peker på at dess mindre man har av formalisert politikk på tilretteleggingsområde, dess mer «avhengig vil arbeidstaker være av lederens vilje til å imøtekomme behov og finne gode løsninger» (Trygstad & Bråten, 2011).

3.1.5 Effekten av å være en IA-virksomhet

I etterkant av undertegnelsen av IA-avtalen i 2001 gjorde ECON en undersøkelse av totalt 16 offentlige og private virksomheter, for å se på effekten av tiltakene på sykefravær så langt. ECON utfører analyser på bestilling fra Arbeids- og administrasjonsdepartementet og ble finansiert av Norges forskningsråds arbeidslivsprogram (Drøpping & Midtsundstad, 2003). Virksomhetene måtte ha vært en IA-virksomhet i minimum fire måneder ved evalueringens oppstart. Kort oppsummert viste studien at syv av virksomhetene opplevde en nedgang av sykefraværet i perioden etter inngåelsen av samarbeidsavtalen. To av disse svarte et ubetinget ja på at nedgangen skyldtes avtalen, mens de øvrige fem mente det var for tidlig å knytte utviklingen til avtalen. I de øvrige virksomhetene har sykefraværet holdt seg stabilt - det er altså hverken registrert en økning eller en reduksjon. Til tross for mangelen på entydige resultater mente mange av informantene at den økte oppmerksomheten rundt sykefraværet sammen med det å bli en IA-virksomhet i seg selv hadde en positiv effekt. Det gjaldt både for ledere og for ansatte. I tillegg trakk informantene fram at samarbeidsavtalen kan ha en rekke positive bieffekter for virksomhetene; bedre samarbeidsforhold mellom ledelse og ansatte, generelt bedre personalpolitikk, tydelig verdsetting av de ansatte, og ikke minst legitimitet for å ta tak i problemadferd (Drøpping & Midtsundstad, 2003).

Proba (2013) undersøkte praksis rundt IA-avtalen i små og mellomstore virksomheter gjennom en internettbasert undersøkelse, og fant at andelen IA-virksomheter blant små og mellomstore bedrifter er lav og kunnskapen om IA langt mindre enn i større virksomheter. I følge Proba så IA-arbeidet ut til å være med tilpasset store virksomheter som hadde etablerte systemer og funksjoner som IA-arbeidet kan forankres i, samt flere både utfordringer og tilretteleggingsmuligheter enn små virksomheter. De spør om det kan være slik at det kanskje er større virksomheter som først og fremst har nytte av en IA-avtale (Proba, 2013 gjengitt i: Frøyland et al., 2018)

Ved samarbeid med andre aktører som NAV, BHT, fastleger, arbeidstilsynet og arbeidsgiver/arbeidstakerorganisasjonene, var det NAV og BHT som i følge i Ose mfl. fremstod som de viktigste samarbeidspartene. Både omfanget av, og kvaliteten på samarbeidet med NAV og BHT så i 2013 ut til å ha økt med årene (Ose et al., 2013).

3.1.6 Partenes roller og betydning i IA-arbeidet

I Buvik et al., (2018) rapport om partssamarbeid og forebyggende arbeidsmiljø kommer det tydelig frem at de ulike rollene i partssamarbeidet bidrar på forskjellig vis, men at de sammen er en

avgjørende faktor for å lykkes med arbeidsmiljøarbeid (Buvik et al., 2018). Det vektlegges viktigheten av at *lederen* tar ansvar og er bevisst på sin rolle, men anerkjenner viktigheten av å samarbeide med de tillitsvalgte for å oppnå best resultater. Ved aktiv bruk av tillitsvalgte som en kompetanseressurs kan man sikre kvaliteten i arbeidet som leder gjør på arbeidsplassen. Her er lederegenskaper som inkludering, skape tillit, åpenhet og være lyttende avgjørende faktorer for å få til et godt samarbeid (Buvik et al., 2018).

Buvik et al., (2018) viser til at tillitsvalgte ser på rollen sin som et bindeledd mellom øvrige ansatte og leder, hvor de skal trygge den ansatte og den kollektive arbeidsplassen. For å kunne utøve denne rollen og aktivt kunne bidra i forbyggende arbeidsmiljøarbeid viser Buvik et al., (2018) til flere viktige faktorer som må være til stede for å lykkes. Det vil være viktig med god og nødvendig kompetanse hos de tillitsvalgte for at de kan sees på som en ressurs i dette arbeidet. Økt kompetanse gir mestring og trygghet hos de tillitsvalgte som videreføres til de øvrige ansatte. Den tillitsvalgte må være nysgjerrig, søke informasjon og være aktivt deltagende slik at en besitter nok og god informasjon og kan bidra konstruktivt i utviklingsarbeid. Det er den tillitsvalgte som arbeider i mengden som kan være med å sette en kultur for dette arbeidet. Det kan gjøres ved å lytte, være til stede, ta seg tid og prioritere sine kollegaer. Dette kan også virke forebyggende på uro som for eksempel konflikter, eller profesjonskamper på arbeidsplasser med ulike yrkesgrupper (Buvik et al., 2018).

Selv om det kan oppleves som om verneombudet har en mer tilbakeholden oppgave i dette arbeidet bør den være delaktig i saker som omhandler inkluderende arbeid og arbeidsmiljøarbeid (Buvik et al., 2018). Verneombudets rolle er å ivareta alle ansattes helse, miljø og sikkerhet. Det kan oppleves som om verneombudet jobber mer med å gjøre seg synlig og må jobbe mer for å ta plass i partssamarbeidet og det forebyggende arbeidet. I Buvik med flere sin rapport om partssamarbeid og forebyggende arbeidsmiljø kommer det frem at de ansatte opplever verneombudet noe usynlig og at dette påvirker den ansattes mulighet for medvirkning. Det vektlegges på lik linje som for tillitsvalgte at verneombudet må være tilgjengelig, ha god kompetanse, være utviklingsorientert og tett på de ansattes hverdag for å kunne forutse og arbeide forebyggende (Buvik et al., 2018).

Partssamarbeidet kan se ut til å være noe forskjellig avhengig av om virksomheten er offentlig eller privat. Forskerne som har utarbeidet fagrapporten «Sammen bedre på IA» vektlegger et resultat de synes er overraskende, nemlig at det er vanskelig å få til et godt samarbeid i de offentlige virksomhetene. Ikke fordi de ikke vil, men de får det ikke til i praksis. Ofte blir det satt frem som ett ressursproblem hvor det er vanskelig å sette av ressurser til dette samarbeidet (Hansen & Langvik, 2011).

Andersen og Kuvaas (2009) har i tidsskriftet *Magma* kommet med noen synspunkter på hvordan HR rollen kan bidra til bedre resultater i virksomhetene. Virksomhetene må ha effektive verktøy og strategier for å kunne få til et godt systematisk arbeid slik at HR rollen kommer organisasjonen til gode. Det som Andersen og Kuvaas (2009) viser til som en utfordring er at de færreste virksomhetene har en tydelig strategi for denne rollen og at den normative HR-funksjonen er vanskelig å få til i praksis noe som kan skyldes at forutsetningene for den instrumentell-rasjonelle designtenkningen er urealistiske. Det mangler oppskrifter/ strategiske planer som sikrer at virksomhetenes strategier og strategiske hensyn ivaretas. Det kan se ut til at den enkelte HR rådgiver blir fanget av de daglige gjøremålene i virksomheten og prioriterer disse oppgavene. Virksomhetens mål og verdier kan være avgjørende for hvordan strategien bygges opp. Videre påpekes det at HR ofte er gode på HMS og rekruttering, men mangler faktabasert kunnskap om arbeidstakernes motivasjon, holdninger og adferd som er påvirkende faktorer når vi blant annet snakker om sykefravær og arbeidsmiljø. Andersen og Kuvaas (2009) vektlegger også at ledernes holdning til HR-funksjonen er avgjørende for å kunne dra nytte av den spesialiserte HR-rollen og konkluderer med at det kan se ut til at det foregår en profesjonalisering av rollen.

Videre blir det avdekket viktigheten at disse HR-funksjonene klarer å skape gode relasjoner, tillit og sette mennesket først som hovedfaktorer som kan påvirke resultatet. Det vektlegges også behovet for å ha en tett dialog med linje/mellomledere som står for mesteparten av implementeringen av tiltakene på arbeidsplassen og som ofte besitter best kunnskap om sine medarbeidere (Andersen & Kuvaas, 2009).

3.1.7 Oppsummering av tidligere forskning

Forskningen det vises til er i hovedsak normativ da den beskriver hvordan ting kunne vært gjort annerledes eller bedre for å oppnå ønskede resultater. Forskerne stiller kritiske spørsmål til effektvurderingene som er gjort og hvordan effektvurderingene utføres når en skal vurdere om virkemidlene fungerer etter intensjonen. Samlet sett savnes det utredninger/vurderinger i forkant av at nye tiltak blir iverksatt samtidig som det mangler kultur for å etterspørre evidens. Tør man ikke etterspørre effekt fordi man er redd for å få negative svar? Forskningen viser til uutnyttede muligheter, men for å utnytte disse mulighetene må virkemidlene bli bedre. Det vises til at det gang på gang tilkommer nye tiltak som ikke gradvis blir iverksatt og vurdert, før full utrulling. Det kan synes som at noe er bestemt, så gjennomføres det uten å ha en plan for videre vurderinger. Det ville

være betimelig å stille spørsmål ved om man gjør samme blemme igjen også ved inneværende avtaleperiode.

Noen av forskerne går så langt som å si at det mangler kunnskap om hvordan gode effektvurderinger utføres, og generell kunnskap om hva som kjennetegner de langtidssykemeldte og deres behov.

Overordnet viser det seg at det kun er virkemiddelet med graderte sykemeldinger, og det gjennom flere avtaleperioder, som har gitt effekt og medført reduksjon av sykefravær, etter gjentagende forsøk på endringer av IA-avtalen.

Det synes å være en uenighet mellom forskerne når det gjelder det tidligere virkemiddelet forebygging og tilretteleggingstilskuddet fra forrige avtaleperiode. Faggruppen ønsket virkemiddelet videreført, men flere rapporter pekte på at virkemiddelet ble feil brukt og fungerte mer for å avlønne vikarer i motsetning til det som synes å være behovet. Behovet for kompetansehevende tiltak som medfører endring i arbeidsoppgaver ble ymtet frempå som et tiltak som ville gagne mer enn ytterligere tilrettelegginger. Forebygging og tilretteleggingstilskudd ble ikke videreført i avtaleperioden for 2019-2022. Arbeidsgiverne ga uttrykk for at dette virkemiddel ga effekter utover å være en økonomisk intensiv.

I den nyeste fagrapporten for 2019/2020 viser forskerne til et stort underforbruk av virkemiddelet ekspertbistand som kom til som nytt virkemiddel i den nye avtalen for perioden 2019-2022.

Det ble allerede i 2003 påpekt av Drøpping og Midtsundstad at tiltakspakken i IA-avtalen den gang i liten grad var forebyggende virkemidler, men virkemidler som først benyttes allerede når sykefraværet er oppstått. Det blir lett å trekke paralleller med dette utsagnet over til dagens tiltakspakke når en ser på virkemiddelet ekspertbistand og når dette virkemiddelet skal benyttes ved gjentagende sykefravær og når alt annet er utprøvd. Det må kunne sies at dette tiltaket ikke synes å være et forebyggende tiltak, men mer et tiltak for å beholde folk i arbeid.

Forskningen stiller også spørsmål ved om samhandlingen mellom NAV lokalt og NAV Arbeidslivssenter kunne vært bedre. Endringen på IA-avtalen slik at alle bedrifter ble IA bedrifter, har medført at det ikke lenger lages forpliktende avtaler og møtearenaer med IA-kontaktene og arbeidsgiver som tidligere, og det er beskrevet en fare for at viktig kompetanse i sykefraværarbeidet uteblir. Samtidig er det relevant å nevne at det kan synes som om det er mellomstore til store virksomheter dette vil påvirke da det er bedrifter som har etablerte funksjoner og systemer som tidligere best har dratt nytte av den tidligere IA-avtalen.

Forskningen vektlegger at for å lykkes med sykefraværarbeidet må partene i større grad involveres. Lederen har en viktig rolle for å få til et godt samarbeid med partene, dette synes også å være gjeldene i de virksomhetene som har en HR-funksjon, da forskningen viser til de fleste virksomheter mangler en god strategi for hvordan HR-rådgiverne kan bidra for å nå virksomhetenes mål. Verneombud og tillitsvalgte må være synlige, kompetente, kunnskapsrike og ha en bred involvering i sykefraværarbeidet. Det kommer også frem at dette arbeidet synes vanskeligere å få til i det offentlige enn det private og forsvares med at det er et tids- og ressursproblem. Det blir vanskelig å ikke følge opp den påstanden ved å stille spørsmålet om det kan stemme at det er flere ressurser eller mindre tidspress i det private, men heller et spørsmål om målstyring og prioriteringer?

3.2 Styringsformer og partnerskap

For å forstå innrettingen og bakgrunnen for IA-avtalen, er det nyttig å gå nærmere inn på de ulike styringsparadigmene som har preget utformingen av norsk politikk i moderne tid. Vi har tidligere redegjort for korporatisme og plassert IA-avtalen inn som en form for samfunns-korporatisme. Parallelt med at Norge har korporative løsninger med organisasjoner inn i statlige råd og utvalg, har både politikktutformingen og offentlig og private organisasjoner blitt påvirket av ulike trender innen styringsparadigmer. Vi hopper litt bukk over det første av de tre paradigmene man snakker om i nyere tid, men nevner det kort for ordens skyld: Tradisjonell offentlig styring (Public Administration) tar utgangspunkt i Max Webers teori om byråkrati som fremmet effektiv offentlig forvaltning med regelorientering og hierarkisk styring. Denne styringsformen er hverken så synlig eller gjeldene i studiet og vi går derfor raskt videre.

Vi orienterer oss heller mot Ny offentlig styring (New Public Management) og Ny offentlig samstyring (New Public Governance). I praksis styres det ikke etter paradigmene i sin rendyrkede form rett ut av teoriboken, men det tilføres nye komponenter til allerede eksisterende styringsmekanismer. Vi må forstå reformene som at det tilføres nye sett med doktrinekomponenter som legges lag på lag med de gamle. (Christensen et al., 2015 s. 63-64)

New Public Management (NPM) vokste på 80-tallet fram som en motreaksjon til tradisjonell offentlig styring. Offentlig sektor skulle effektiviseres gjennom markedsrettede tiltak som privatisering og fristilling, konkurranse og mål- og resultatstyring. Det offentlige skulle reformeres ved å etterligne private bedrifter. Hood (1991) beskriver NPM som en motetrend som skulle gjøre byråkratiet mer effektiv og kostnadsbesparende. Et NPM effektgrep var å fragmentere en integrert etatsmodell til fristillinger og oppsplitting i «single-purpose-organisasjoner». Fristillingen skulle klargjøre

sammenhengen mellom roller og oppgaver på den ene siden og offentlig forvaltning på den andre siden. Det gir anledning til både konkurranseutsetting av velferdsoppgavene og økt styrbarhet og kontroll (Christensen et al., 2015). Reformbølgen hadde en hybrid karakter som både skapte sentralisering og desentralisering, og som resulterte i fragmentering av makt og ansvar. Makten ble flyttet ut av det offentlige styringssystemet ved at funksjoner som tradisjonelt hadde vært organisert sammen og med direkte politisk styring, ble lagt til selvstendige enheter. Som for eksempel forvaltningsoppgaver, tjenesteproduksjon og kontrollfunksjoner. Offentlig sektor ble mer oppdelt, og enhetene hadde større fokus på måloppnåelse enn på effekten for enkeltindividet som jo til syvende og sist skal komme innbyggerne i samfunnet til gode.

I tråd med NPM har det de siste 20 årene vært en tendens til at departementene ikke skal drive detaljstyring, men gi overordnede retningslinjer. Parallelt med at markedsstyringen gjør at offentlige virksomheter blir styrt mer som private bedrifter har det også vært en fristilling fra en enhetlig organisering av velferdstjenester. Kontraktingen innebærer at det offentlige finansierer velferdstjenester som produseres privat (NOU 2003: 19). Private tjenestetilbydere som utfører tiltak på vegne av NAV er et eksempel. De kalles ofte tiltaks- eller attføringsbedrifter, og er av de aktørene som tilbyr arbeidsgiver og arbeidstaker ekspertbistand. I henhold til NPM skal konkurransen mellom aktørene i markedet gi lavere kostnader og bedre kvalitet på tjenesten. New Public Management i sin rendyrkede form ser på innbyggere som trenger velferdstjenester som kunde eller konsument som kan velge tilbyder for den tjenesten de har behov for (Askheim, 2017).

Trekk ved samfunnsutviklingen gir økende behov for samarbeid og krever håndtering gjennom samarbeid på tvers av sektorer. New Public Governance (NPG) er kommet som et supplement i offentlig sektor til de to foregående paradigmene (Christensen et al., 2015 s. 112; Vabø, 2014). Tanken er at ved å etablere nye samarbeidsstrukturer, kan samfunnsmessige mål realiseres på en mer effektiv og treffsikker måte enn det hver enkelt aktør greier hver for seg. Ordet Governance i seg selv er nå nærmest et moteord i faglitteraturen og spenner fra å omhandle sterkt formaliserte samhandlingsformer til de mere uformelle samhandlingsplattformene. Governance oversettes av Vabo og Røiseland (2008) til samstyring på norsk. Det er ikke en enkel teori i seg selv som favner NPG, men vi bringer inn innsikter om både partnerskap, nettverk, og samproduksjon som tiltak i NPG-ånd. Flere av trekkene i NPG er kjent i Norge langt tilbake i tid gjennom tidligere nevnte samfunnskorporatisme.

NPG vektlegger et samarbeid mellom flere aktører i nettverk. Ved å tilfredsstillere befolkningens behov og sørge for grunnleggende samfunnsverdier oppnås legitimitet. I samproduksjonsdiskursen er ikke fokuset bare på å tilfredsstillere befolkningens behov, men også ta innbyggeren med i samarbeidet

som en av aktørene. Innen velferdspolitikken er brukermedvirkningen på dagordenen, med brukeren som medprodusent i tjenesten i stedet for å være en passiv konsument (Askheim, 2017). Men fokus på brukermedvirkning på individnivå innebærer også et økt medansvar for å være aktiv i egen sak og gjøre det en kan for egen helse som et ansvar overfor fellesskapet (Askheim, 2017). Pliktene til den enkelte innbygger som medprodusent kommer tydelig til uttrykk gjennom "velferdskontrakt" som begrep, i Stortingsmelding nr. 9 (2006-2007). Velferdskontrakten skjerper inn arbeidslinjas krav til aktivitet for å få ytelser. Velferdskontrakten innebærer å ansvarliggjøre brukeren i større grad med å bidra til at tiltakene som iverksettes blir så effektive som mulig (Askheim, 2017).

Styringsparadigmet sees på som nedenfra og opp-styring, og setter søkelys på at kvalitet i tjenesteproduksjonen forutsetter dialog, samskapende deltakelse og økt faglig skjønn (Amadam, 2019, s. 138). Når NPG vektlegger nettverk i stedet for marked og konkurranse, er fokuset på å skape gode relasjoner mellom det offentlige, private og frivilligheten (Øgård, 2014). Utfordringen med et økende behov for samarbeid er også at det igjen gir økt behov for styrings- og koordineringsprosesser som sikrer effektivitet i samarbeidene. Ifølge Amdam (2019) vil ulike former for multiaktørsamarbeid være en arena der flere styringsparadigmer er representert gjennom aktørene, som igjen alltid vil argumentere for at deres styring fungerer best.

IA-avtalen kan ses på som en form for partnerskap og det finnes både myke og harde styringsvirkemidler som kan benyttes for å få aktører til å samhandle. De fleste teoretiske innganger til ulike samarbeid tar imidlertid utgangspunkt i at gjensidig avhengighet mellom aktører fører til kollektiv handling gjennom samarbeid (Higdem et al., 2019, s. 160). Ifølge Bryson (2004) er interessenteori én måte forstå samarbeid på. Interessentanalyser bidrar til å registrere og forstå hvilke interesser ulike aktører har, og hvordan disse aktørene kan støtte etablering og opprettholdelse av koalisjoner som lykkes i å løse samfunnsoppgaver. Denne måten å forstå samarbeid på forutsetter at nøkkelinteressentene må være fornøyde på et visst minimumsnivå, ellers vil offentlig politikkkutøvelse, samfunn og til og med stater mislykkes. I den andre enden av skalaen finner vi styring og samordning av aktører og ressurser gjennom institusjonelt design som tvinger aktører sammen. Partnerskapslitteraturen legger vekt på styring og samstyring i en sammenheng hvor ingen enkeltaktører kan oppnå ønskede resultater alene. Å inngå i partnerskap handler først og fremst om å etablere forpliktende koalisjoner hvor ressurser brukes til å løse kollektive problemer, og aktørene er gjensidig avhengig av hverandre (Higdem et al., 2019, s. 162).

Der det tidligere var hierarkiske strukturer for styring og virkemidler fører samstyring med seg en betydelig flatere samhandlingsform. IA-avtalen kan være et eksempel på hvordan offentlig politikk

utvikles gjennom et samspill mellom flere aktører i et nettverk og med en gjensidig avhengighet av hverandre (Vabo & Røiseland, 2008).

Selv om Governance baserer seg på samstyring mellom parter er de ikke alltid likeverdige. Det offentlige har en formell autoritet og vil gjerne få en dominerende posisjon i et samarbeid. I tilfelle med IA-avtalen har det offentlige anledning til å benytte incentivbaserte styringsvirkemidler i samstyringen. Denne formen for indirekte styring kalles metastyring (Vabo & Røiseland, 2008). Metastyringen innebærer også at staten er pådriver for å gi de involverte aktørene en felles retning. Som vi tidligere har beskrevet om partnerskap er det i definisjonen også til Governance en avhengighet av aktørenes velvilje for at samarbeidet skal fortsette.

IA-avtalen er et politisk samarbeidsprosjekt mellom myndighetene og partene i arbeidslivet, for å finne felles løsninger på utfordringer i norsk arbeidsliv. Både avtalen sentralt og IA-arbeidet lokalt vil imidlertid også bære preg av tidligere gjeldende styringsformer, både gjennom lokale organisasjonsprosesser og ved forvaltningen av virkemidlene i avtalen sentralt.

Utgangspunktet for det nasjonale partssamarbeidet er visjonen om et mer åpent og inkluderende arbeidsliv. Det er viktig at majoriteten av befolkningen er i inntektsgivende arbeid, ikke bare fordi det å være i arbeid er helsefremmede i seg selv, men også på grunn av at arbeidsplassen er en sentral arena for integrering og deltakelse i samfunnet (Regjeringen ved arbeids- og sosialministeren, 2018). I tillegg er virksomheter avhengig av variert arbeidskraft, og samtidig vil høy grad av sykefravær og uførepensjon ikke være bærekraftig i lengden – hverken økonomisk eller sosialt. Gjennom et forpliktende trepartssamarbeid om et inkluderende arbeidsliv er intensjonen i IA-avtalen å bidra til å forsterke arbeidsstyrken og opprettholde en bærekraftig velferdsstat. Alternativet til IA-avtalen er innskrenking av sykepengeordningen. Som vi tidligere har vist har staten tidligere forsøkt å få til en innskrenking, men partene har klart å unngå det med å få endret innhold og fokusområdene i IA-avtalen.

IA-avtalen på lokalt nivå er organisert som topartssamarbeid, hvor leder, tillitsvalgte og verneombud er aktører. Det er ledelsens ansvar å skape gode rammevilkår for en inkluderende arbeidsplass. Forankring på øverste nivå i virksomheten beskrives som avgjørende for å lykkes med IA-arbeidet. De ansatte selv er også viktige aktører, og forplikter seg til å samarbeide konstruktivt i utviklingen av arbeidsplassen. Det er derfor avgjørende at IA-arbeidet er forankret i partssamarbeidet. Verneombud og tillitsvalgte skal bidra til å legitimere og forankre IA-arbeidet i hele organisasjonen. Det krever konstruktivt samarbeid, tillitt og dialog mellom nevnte aktørene for å lykkes med IA-arbeid. I tillegg til å være en reform for multiaktørsamarbeid i nettverk på overordnet nivå har

reformen sin basis i verdier som verdibasert ledelse og økt medvirkning fra alle involverte parter, inkludert innbyggeren (Christensen et al., 2015 s. 208).

Organisasjonsteori er et relevant perspektiv på samstyring, og trekk som gjensidig avhengighet, forhandlinger og diskursen reflekteres også i teorien vi nå skal over på.

3.3 Organisasjonsteori

Vi har valgt å bruke organisasjonsteori som teoretisk rammeverk. Valg av teori sier noe om hva vi har vektlagt i behandling og analyse av data. Organisasjonsteori er relevant for å forstå hvordan organisasjoner fungerer og på den måten kunne si noe om hvorfor de handler som de gjør.

Organisasjoner er ulikt rigget for å håndtere arbeidet med inkluderende arbeidsliv, og det vil være interessant for oss å kunne drøfte hva som skjer når ideen om inkluderende arbeidsliv (IA-avtalen) møter lokale organisasjoner og ulike institusjonelle logikker.

Organisasjonsteorien hjelper oss til å forstå og forklare hvordan organisasjoner fungerer, og hvordan de forandres over tid. En organisasjon kan betraktes som noe vi alle er medlemmer av til enhver tid, og som alltid finnes rundt oss. Det er altså et veldig vidt begrep og kan omfatte grupperinger som familien, venner, idrettslag, bedrifter, myndighetene, regjeringen, internasjonale institusjoner som FN eller NATO (Eriksson-Zetterquist et al., 2014). I lys av avhandlingens formål og det fenomenet vi studerer, snakker vi imidlertid om organisasjoner som en arbeidsplass. Det innebærer både offentlige og private organisasjoner hvor organisasjonsmedlemmene er ansatte som inngår i en jobbrelasjon.

Det finnes mange ulike definisjoner på hva en organisasjon er, men de fleste legger vekt på at det består av en gruppe mennesker som samarbeider for å oppnå noe, eller nå et spesifikt mål (Eriksson-Zetterquist et al., 2014). Det er særlig to ulike perspektiver på organisasjoner det er vanlig å skille mellom; et instrumentelt og et institusjonelt perspektiv. Førstnevnte oppfatter organisasjoner som instrumenter eller verktøy for å oppnå visse mål som sees på som viktige i samfunnet (Christensen et al., 2015). Sistnevnte legger derimot vekt på organisasjoner som kontekstbetingede sosiale konstruksjoner (Røvik, 2007). Det er vanlig å bruke ulike "kart" eller "briller" for å beskrive organisasjonsadferd (Rennemo, 2019), og vi har derfor valgt å ta utgangspunkt i instrumentelt og institusjonelt perspektiv (Christensen et al., 2015). Vi vil beskrive for hva som kjennetegner de ulike perspektivene, og deretter benytte perspektivene som forklaringsmodeller opp mot våre funn i drøftingen. Først vil vi imidlertid gjøre nødvendige differensieringer mellom ulike organisasjoner.

Ifølge Støren-Váczy (2019) differensierer EU-kommisjonen virksomheter etter størrelse og omsetning: Mikro, små, medium og store virksomheter. Mikro, små og medium virksomheter forkortes SME og har mindre enn 249 ansatte og en omsetning på mindre enn 50 millioner. I Norge representerer SME-er 99% av alle virksomheter. Store virksomheter har mer enn 250 ansatte og en omsetning på over 50 mill. (Støren-Váczy, 2019). Størrelsen på organisasjonen vil ha noe å si for hvilken strategi de velger for å vise sitt samfunnsansvar, og derfor også hvordan de jobber med inkluderende arbeidsliv. Det er ikke bare størrelsen det kommer an på, det differensieres også mellom private og offentlige virksomheter (Støren-Váczy, 2019). De private virksomhetene vi har studert, representerer SME-er, mens de offentlige virksomhetene representerer store virksomheter. Dvs. at de lokale offentlige tjenesteenhetene inngår i en større kommunal organisasjon. De offentlige organisasjonene er innnevde i hverandre i et hierarki. Det politisk-administrative systemet innebærer at det er ulike oppgaver tilknyttet ulike forvaltningsnivåer. De offentlige virksomhetene representerer altså både ulike selvstendige lokale enheter, samtidig som de inngår i en bredere politisk-administrativt hierarkisk system (Christensen et al., 2015). De to HR-rådgiverne vi har intervjuet er også en del av store offentlige virksomheter, og befinner seg på sentralt nivå i kommuner og fylkeskommuner. Vi vil derfor videre beskrive hva som kjennetegner private SME-er og store offentlige virksomheter.

I små og mellomstore bedrifter er det vanlig at eieren også er leder. Dvs. at ledelse kommer i tillegg til andre oppgaver tilknyttet produksjonen. Kontroll med ulike deler av virksomheten som for eksempel økonomi og sykefraværsoppfølging, vil normalt havne hos den samme personen. Lederen vil dermed ha direkte beslutningsmyndighet over hvordan virksomhetens ressurser benyttes, og kan sånn sett utøve en mer fleksibel ledelse ved at beslutninger for eksempel kan tas raskt fordi det ikke må avklares med flere personer eller nivåer. I SME-er er det gjerne kort avstand mellom leder og ansatt. Kommunikasjon foregår direkte og dermed blir relasjonen mellom de ansatte også tettere og mer uformell. Arbeidsmiljøet kan beskrives som familier, noe som bidrar til en lavere turnover i små og mellomstore virksomheter i forhold til i store virksomheter. Små og mellomstore virksomheter har ofte en enkel organisasjonskultur, med lav grad av byråkrati. Det gjør at de er mer fleksible og kan enklere tilpasse seg skiftende trender og krav i markedet. Ulempen er at de også er mer sårbare ovenfor for eksempel sykefravær, frafall eller feilansettelser. Oppfølging av slike saker krever tid og økonomiske ressurser, og kan medføre stor økonomisk risiko hos disse virksomhetene. Av den grunn er SME-er i mange tilfeller avhengig av tettere oppfølging fra eksterne aktører som for eksempel NAV eller BHT (Støren-Váczy, 2019).

Et felles kjennetegn ved private virksomheter, uavhengig av størrelse, er at for å opprettholde suksess må organisasjonen tilfredsstille ulike interessenters (stake-holders) forventninger som ofte knyttes til lønnsomhet og profitt. Slike interessenter kan være eiere, investorer, kreditorer eller ledere. Samtidig må de også ta hensyn til relevante interessenters behov og interesser, slik som ansatte, myndighetene og kundene. Med andre ord; virksomhetens hovedmål er å oppnå verdiskaping ved å balansere motstridende krav fra ulike interessenter (Støren-Váczy, 2019). Det samme gjelder for så vidt for offentlige organisasjoner, men Christensen et al, (2015) argumenterer for at offentlige organisasjoner har flere hensyn å ivareta. Ulike mål og verdier må veies mot hverandre som for eksempel demokratiske hensyn, rettslige verdier og hensyn til fellesskapet. Et annet viktig poeng er at lederne i offentlige organisasjoner står til ansvar overfor borgerne og sine velgere, i motsetning til aksjonærer eller andre interessenter i private organisasjoner. Det stiller større krav til blant annet åpenhet, innsyn, likbehandling og forutsigbarhet (Christensen et al., 2015). I offentlig sektor styrer staten etter politisk makt, mens i private virksomheter er det hovedsakelig markedet som har styringsrett (Støren-Váczy, 2019).

Offentlige organisasjoner har en mer formell og byråkratisk organisasjonsstruktur, og er derfor mindre fleksible i forhold til private virksomheter. Ledelse i store offentlige virksomheter bærer preg av å være av en mer formell karakter, og i større grad basert på styring fremfor ledelse. Kommunikasjon mellom ansatte og leder på lokalt nivå, kan bære preg av å være relativt kort og nær, mens det samtidig kan være lang vei opp til øverste leder der beslutningsmyndigheten ligger. Beslutningsmyndighet er også gjerne tillagt flere nivåer. For eksempel vil større virksomheter ha egne HR-ansatte eller en egen HR-avdeling som har beslutningsmyndighet i personalsaker, rekrutteringsprosesser eller ansettelser. Fagforening og tillitsvalgte spiller en mer sentral rolle i store offentlige virksomheter fordi de ansatte i større grad er organisert i større offentlige virksomheter fremfor i SME-er (Støren-Váczy, 2019).

HR kan ha en sentral rolle i IA-arbeidet fordi de jobber med de ansatte i virksomheten gjennom personalarbeid. HR skal bidra til at virksomheten når sine mål gjennom å sikre at de menneskelige ressursene i organisasjonen bidrar på best mulig vis. Det forutsetter at HR-medarbeiderne er kompetente. HR er en egen fagkompetanse som bygges opp gjennom utdanning og arbeidserfaring. En HR-medarbeider må ha god kompetanse for å sikre at arbeidsgiveren er dyktig i sin håndtering av de ansatte. HR får legitimitet dersom de er faglig kompetente og når resten av virksomheten opplever at de får den hjelpen de trenger (Egerdal, 2019).

Det er ledelsen i en virksomhet som har ansvar for å utarbeide overordnede målsettinger for personalarbeid, og strategi for hvordan å nå disse. Ledere med personalansvar har ansvar for å følge opp egne medarbeidere. Det er ikke et ansvar som kan fraskrives eller delegeres til HR. HR utarbeider rutiner, prosedyrer og retningslinjer i tråd med målsettingene ledelsen har satt, og skal kunne veilede ledere i hvordan de benytter seg av disse systemene. For eksempel er det HR som utarbeider rutiner for sykefraværsoppfølging, men det er nærmeste leder som har ansvar for oppfølging av den sykemeldte (Egerdal, 2019).

Tradisjonelt har HR sine oppgaver bestått i å ivareta administrative og sosiale funksjoner. Førstnevnte retter seg mot forvaltningspregede oppgaver som rekruttering og ansettelser, lønn og lønssystemer, personalsystemer, opplæring av ansatte og enkelte oppgaver knyttet til HMS. Sistnevnte referer til de mer «myke», operative medarbeidernære oppgavene som blant annet å motivere de ansatte, drive holdningsskapende arbeid, tilrettelegging av arbeidsoppgaver, håndtere konflikter på arbeidsplassen eller som støtte for den enkelte ansatte i vanskelige livssituasjoner, i tillegg til arbeid med kultur i organisasjonen. Siden 1990-tallet har det imidlertid skjedd en gradvis endring av den administrative og sosiale HR-funksjonen mot HR som strategisk funksjon. Kort fortalt innebærer det at HR i større grad skal bidra til å nå virksomhetens overordnede målsettinger. HR-funksjonen blir i større grad et styringsverktøy for ledelsen fremfor en funksjon for å ivareta de ansattes vilkår (Røvik, 2007). Litteraturen om den strategiske HR-funksjonen domineres av et rasjonelt normativt syn på organisasjoner hvor organisasjoner forventes å utformes som instrumenter for å realisere overordnede strategier og målsettinger (Andersen & Kuvaas, 2009).

3.3.1 Instrumentell organisasjonsteori

Ut ifra et instrumentelt perspektiv blir organisasjoner sett på som instrumenter eller redskaper for å nå spesifikke mål (Røvik, 2007). Enten kjerneoppgaven er vareproduksjon, tjenesteproduksjon eller iverksetting av politiske styringsmål, handler organiseringen om å legge til rette for mest mulig effektiv utførelse av arbeidsoppgaver for å nå organisasjonens mål. Det er viktig at målet er tydelig definert. Målsettingen til en privat bilprodusent vil for eksempel handle om å produsere biler som forbrukeren ønsker kjøpe, på en mest mulig kostnadseffektiv måte, slik at bedriften tjener penger (Bukve, 2014). I offentlige organisasjoner er det gjerne målsettinger som er viktige for samfunnet, som for eksempel målsettinger om lavere arbeidsledighet eller et mer inkluderende arbeidsliv (Christensen et al., 2015).

For å nå mål er det avgjørende at organisasjonsmedlemmene handler formålsrasjonelt. Det innebærer å vurdere ulike handlingsalternativer mot hverandre og velge et alternativ ut ifra hvilken konsekvens det handlingsalternativet vil gi. Det handlingsalternativet som velges vil ha riktig forventet konsekvens i forhold til målsetting. Fullstendig formålsrasjonalitet viser til at organisasjoner har klare og konsistente mål, at de har fullstendig oversikt over alle alternativer, og full innsikt i hva slags konsekvenser disse alternativene vil gi. Det vil ifølge Christensen et al., (2015) i liten grad være realistisk ettersom problemene de står ovenfor gjerne er komplekse. Organisasjoner har ofte uklare og inkonsistente mål, og derfor også ufullstendig informasjon om alternativer og konsekvenser (Christensen et al., 2015).

Mål kan defineres som en ønsket fremtidig tilstand (Jacobsen & Thorsvik, 2019) og blir ofte brukt for å skape kollektivt samarbeid for å oppnå noe spesifikt (Christensen et al., 2015). Virksomhetens strategi beskriver *hvordan* organisasjonen skal nå målene. Mål kan ha en motiverende og styrende effekt ovenfor de ansatte ved at det skaper retning og holdepunkter for arbeidet, legger føringer på ansattes adferd og skaper grunnlag for beslutninger (Jacobsen & Thorsvik, 2019).

Det å styre etter mål er svært vanlig i de aller fleste organisasjoner, uavhengig av størrelse.

Målstyring er i utgangspunktet utviklet innenfor privat sektor, men ble også utbredt i offentlig sektor gjennom reformbølgen NPM. Målene utvikles ovenfra og ned, altså fra ledelsen på øverste nivå i organisasjonen, og benyttes som styringsverktøy av ledelsen. Ved å sette mål sikrer en også muligheten for å kunne evaluere resultater underveis og i etterkant (Christensen et al., 2015).

Målstyring vil si at en følger med på graden av måloppnåelse. For å kunne følge opp på dette må en ha kontroll og oversikt på de målbare elementene og målene må være mulige å operasjonalisere (Christensen et al., 2015). I offentlige organisasjoner argumenteres det for at det kan være vanskelig å definere entydige målsettinger, og derfor vanskelige å målstyre. Offentlige organisasjoner preges av mange og gjerne motstridende verdier og hensyn, og problemene som skal løses er gjerne komplekse og sammensatte. Om målene nåes avhenger av arbeidstakerne evne og vilje til å følge opp målsetningene, at det foreligger tydelige målsettinger og at de strukturelle rammene er optimale. Å gjøre målene mer runde og generelle i formuleringene kan gjøre det enklere å fatte beslutninger fordi du ikke er låst til kvantitative tall for å innfri en målsetting. Men det kan samtidig føre til at det blir utfordrende å plassere ansvaret et sted (Christensen et al., 2015). Detaljerte kvantifiserbare mål i det offentlige er ikke entydig det beste i en stadig mer kompleks verden. Det kan føre til utfordringer med iverksettingen og økt symbolbruk, samtidig kan kvalitative mål som for eksempel bedre trivsel på arbeidsplassen bli oversett (Christensen et al., 2015).

Utforming av den formelle organisasjonsstrukturen er avgjørende for at organisasjonen skal nå sine mål (Christensen et al., 2015). Organisasjonsstrukturen legger rammer for arbeidsdeling og spesialisering, og koordinering av oppgaver. Med arbeidsdeling og spesialisering menes at produksjonen i virksomheten deles opp i ulike spesialiserte oppgaver (Jacobsen & Thorsvik, 2019). For eksempel legges personalarbeid til egne HR-ansatte eller HR-avdelinger. Ytterligere spesialisering innad i en HR-avdeling kan også forekomme ved at noen ansatte har ansvar for HMS, og andre har ansvar for lønn etc. (Egerdal, 2019). De formelle normene som sier noe om de ansattes ansvarsområder, roller og posisjoner, hvilke rettigheter og plikter de har., er gjerne skriftlig nedfelt i organisasjonskart, stillingsbeskrivelser, reglementer el.l. (Christensen et al., 2015). Særlig innenfor offentlig forvaltning og også store virksomheter, kjennetegnes den formelle organisasjonsstrukturen av byråkrati (Støren-Váczy, 2019). En byråkratisk organisasjonsmodell innebærer at ansvar og autoritet er hierarkisk rangert, det er høy grad arbeidsdeling og spesialisering, med mange rutiner. Rutiner er regler og prosedyrer for hvem som skal gjøre hva, og hvordan det skal gjøres (Christensen et al., 2015).

Organisasjonsstrukturen trenger imidlertid ikke å være byråkratisk. Et ytterpunkt til en byråkratisk organisasjonsform vil være flat struktur, og innebærer få eller ingen over- og underordning gjennom hierarki. Det er mest vanlig i små og mellomstore (SME) virksomheter, men kan også forekomme i store offentlige virksomheter ved for eksempel at ulike råd eller styrever erstatte eller supplerer toppledelsen i hierarkiet, eller gjennom midlertidige utvalg og arbeidsgrupper. Forekomsten av slike strukturer i offentlig forvaltning er ifølge Christensen et al, (2015) et uttrykk for at den byråkratiske organisasjonsformen komplementeres med ulike former for nettverksstrukturer og partnerskap, og kan sees som en del av styringsparadigme NPG som er omtalt i forrige avsnitt (Christensen et al., 2015).

Grader av, og former for hierarki, arbeidsdeling, rutiner etc. er altså viktige virkemidler for at organisasjonen skal nå sine mål, men den formelle organisasjonsstrukturen kan også legge begrensninger på organisasjonen kapasiteten til å nå mål. Det kan for eksempel skje dersom ansvarslinjer og roller ikke er tydelige nok og kan eksempelvis komme til uttrykk gjennom planverk (Jacobsen & Thorsvik, 2019).

Lederens innflytelse er stor for å skape formell struktur, organisasjonskultur, personalpolitikk, prosedyrer, prosesser osv., og er derfor et verktøy for å få organisasjonen til å handle som de ønsker (Christensen et al., 2015). Christensen et al., (2015) argumenterer for at det utøves mer styring enn ledelse innenfor det instrumentelle perspektivet. Både styring og ledelse blir innenfor det

instrumentelle perspektivet anvendt for å oppnå bestemte mål, men representerer to ulike styringsideologier (Ladegård & Vabo, 2011). Christensen et al., (2015) skiller mellom styring og ledelse som henholdsvis systemorientert og personorientert (Christensen et al., 2015). Det betyr at ledelse utøves i en direkte relasjon mellom leder og en enkelt ansatt, ved bruk av skjønn og autoritet for å påvirke atferd (Røvik, 2007). Styring foregår derimot indirekte og er "en sentralisert, direktivliknende påvirkning utøvd indirekte, bl.a. gjennom formelle strukturer og formaliserte prosedyrer og rutiner" (Røvik, 2007, s. 146). Røvik (2007) argumenterer for at det i norske virksomheter generelt foregår en økt grad av styring (Røvik, 2007).

De to ulike virkemidlene kan likevel ikke helt skilles fra hverandre. En leder kan også utøve indirekte ledelse ved å lage regler for beslutninger og definere arbeidsoppgaver. Ledelse og styring har overlappende funksjoner (Ladegård & Vabo, 2011). Vi velger likevel å differensiere mellom styring og ledelse for å kunne benytte det som forklaringsmodell for system- og individorientert påvirkning i organisasjonen.

3.3.2 Institusjonell organisasjonsteori

Mot slutten av 1970-tallet fikk institusjonell teori større plass innenfor organisasjonsteorien. Forskere stilte spørsmålsteget ved organisasjoners rasjonelle vesen, altså i hvilken grad organisasjoner er rasjonelle verktøy for å oppnå spesifikke mål. I stedet ble det hevdet at organisasjoner er institusjonalisert (Eriksson-Zetterquist et al., 2014). I følge Brunsson og Olson (1998) kan «organisasjoner sies å være institusjonalisert i den grad deres adferd er bestemt av kulturelt betingede regler, som manifesterer seg i bestemte rutiner for handling og som gir mening til disse handlingene» (Brunsson & Olson s. 5, vår oversettelse). De formelle normene og reglene suppleres med uformelle normer og verdier, og det utvikles egne spilleregler for hva som for eksempel sees på som viktig, hvilke resultater som er gode, og hvordan disse resultatene best kan oppnås (Christensen et al., 2015).

Slike sosialt skapte spilleregler vil gi organisasjonen en særegen identitet som vi her kaller for organisasjonskultur. Det kan være vanskelig å definere hva organisasjonskulturen i en organisasjon er, i motsetning til de konkrete formelle normene som er nedfelt i lover, regler, stillingsbeskrivelser og lignende. Organisasjonskultur er noe som vokser frem over tid og som på mange måter tas for gitt av de ansatte. Kultur er altså noe organisasjonen er (Christensen et al., 2015). De ansatte i organisasjonen utvikler en felles forståelsesramme som de handler ut ifra. Det utvikles rutiner og

vaner som er i tråd med og supplerer den formelle strukturen ved håndtering av ulike problemer eller situasjoner (Bukve, 2014).

Når det legges vekt på institusjonelle sider ved organisasjoner er man altså opptatt av de uformelle normene og verdiene som skaper moralske rammer for hva som er passende adferd innenfor organisasjonen. Den avgjørende handlingslogikken er derfor basert på passende adferd. Innenfor logikken om det passende skiller Christensen et al (2015) mellom kulturperspektivet hvor de ansatte handler ut ifra det som erfaringsmessig har vist seg å fungere godt tidligere, og myteperspektivet hvor handling skjer på bakgrunn av hva som oppleves som akseptabelt i organisasjonens handlingsmiljø, (Christensen et al., 2015) også kalt institusjonelle omgivelsene (Brunsson & Olsen, 2018). Logikken om det passende vil bidra til fleksibilitet ved at den hjelper den enkelte å handle i situasjoner selv med stor kompleksitet (Christensen et al., 2015).

Tradisjoner om det som har vist seg å fungere godt i organisasjonen tidligere, vil være grunnlag for organisasjonens mål. Mål innenfor det institusjonelle perspektivet er altså ikke et gitt fenomen, men noe som vokser frem over tid. Christensen et al (2015) kaller dette fenomenet for stivhengighet. Organisasjoner vil være sterkt preget av de uformelle normene og verdiene som formet organisasjonen i etableringsfasen. Ulempen med stivhengighet er at organisasjonen blir mindre fleksibel og tilpasningsdyktig ovenfor nye krav i omgivelsene, altså mindre endringsvillig. Samtidig vil det gi stabilitet slik at organisasjonen enklere kan handle ut ifra det som er passende (Christensen et al., 2015).

Mål innenfor et institusjonelt perspektiv vil ikke kun utvikles internt i organisasjoner, men også oppstå utenfor organisasjonen i omgivelsene (Christensen et al., 2015). Brunsson & Olsen (2018) forklarer dette ved at organisasjoner befinner seg i delvis institusjonaliserte omgivelser. Organisasjoner er avhengig av aksept fra omgivelsene for å overleve og må derfor ta hensyn til gjeldende normer og verdier, og utvikle sine mål deretter. Omgivelsene er for eksempel såkalte stake-holders i private organisasjoner som blant annet leverandører, banken, myndighetene eller aksjonærer (Brunsson & Olsen, 2018). I offentlige virksomheter kan det være brukere, private bedrifter og andre aktører som de på et eller annet vis er avhengig av eller samarbeider med. Christensen et al (2015) referer til de sosialt skapte normene i de institusjonelle omgivelsene for myter. Det er normative oppskrifter eller ideer på hvordan hele eller deler av organisasjonen bør utformes. Det kan for eksempel omhandle formelle strukturer, ledelsesformer, teknologier, prosedyrer eller systemer (Christensen et al., 2015). Ideene kan sammenliknes med trender eller moter i form at de er skiftende og spres lett. For å opprettholde aksept og legitimitet i omgivelsene

vil organisasjoner være avhengig av å følge med på hvilke ideer som er på moten og adoptere disse (Brunsson & Olsen, 2018).

Røvik (2007) sin translasjonsteori fokuserer på oversettelse av slike ideer fra en kontekst til en annen, og hva som skjer med ideer og organisasjoner i møte med hverandre. Han argumenterer for at ideer er langt mer formbare enn fysiske objekter, men samtidig utfordrer det forestillinger om at ideer og praksis er vesensforskjellig og at ideer som regel ikke vil påvirke praksis. Et viktig poeng her, er også hvor "oversettbar" ideen faktisk er. Altså i hvilken grad er ideen faktisk mulig å oversette fra en kontekst til en annen, uten at vesentlige deler av innholdet endres (Røvik, 2007). Organisasjoners institusjonelle vesen kan som nevnt gjøre dem lite fleksible og villige til endring. Dermed er det også vanlig at oppskrifter tas inn i organisasjoner, uten at det får konsekvenser for praksis (Christensen et al., 2015). Det vil si at det skjer en dekopling ved implementering lokalt i den enkelte organisasjon. Ideene blir kun symboler for å oppnå legitimitet i omgivelsene (Røvik, 2007).

For eksempel kan mål og strategier ende opp som symboler for å tilfredsstille omgivelsene. Ifølge Jacobsen og Thorsvik (2019) er det ikke bevis for at bruk av mål og strategier påvirker produktiviteten i en virksomhet. I tillegg kan prosessen for å sette mål og planleggingen i seg selv lede oppmerksomheten bort fra iverksettelsen av strategiene som skal bidra til å nå målene. De overordnede målsettingene som utarbeides formidlet utad fordi de gir et bilde av organisasjonen som de gjerne vil at omgivelsene skal se. I praksis kan organisasjonen handle helt annerledes (Jacobsen & Thorsvik, 2019).

Innenfor det institusjonelle perspektivet er det fokus på ledelse fremfor styring. Det blir i større grad lagt vekt på prestasjonsbasert eller ytelsesbasert påvirkning som foregår i direkte relasjon mellom leder og ansatt. Leder trenger ikke nødvendigvis ha en hierarkisk høy posisjon for å utøve ledelse eller styring. Uavhengig om leder har en formell eller uformell posisjon, er det viktig at tradisjoner, uformelle normer og verdier ivaretas og fremmes i tråd med organisasjonens identitet. Hva god ledelse er kan være ulikt fra organisasjon til organisasjon ut ifra deres verdier. En passende lederadferd i en virksomhet baserer seg på uformelle normer og kulturen på arbeidsplassen. I et institusjonelt perspektiv blir ofte involvering, samarbeid, demokrati og støtte fremholdt som eksempler på ledelse. Kommunikasjonen på arbeidsplassen bærer preg av å være toveis- og horisontal og ikke ovenfra og ned (Christensen et al., 2015).

4 METODE

Dette kapitlet er viet til å redegjøre for vårt forskningsdesign og de metoder vi anvender i prosjektet. Metode betyr veien til målet. Ifølge Andersen (2013) er veien brolagt med en rekke prosedyrer som bør følges før empirien konfronteres med modeller og teori. Når vi sier forskningsdesign, mener vi rammen vi benytter for både innsamlingen og analysen av dataene som ligger til grunn for oppgaven (Bryman, 2016, s. 40). Kvalitativ metode ble det mest naturlige valget basert på valgt tematikk og problemstilling.

4.1 Metodisk tilnærming

Veien til målet defineres av hva målet med forskningen er. Vår struktur vil kunne karakteriseres som eksplorativt design siden vi søker økt innsikt i og forståelse for et fenomen (ekspertbistand som virkemiddel). Men det har også deskriptive aspekter ved seg ved at vi går i dybden på IA-avtalen og søker svar på hvilke institusjonelle logikker og praksiser som ligger til grunn for virksomheters kunnskap om, og anvendelse av ekspertbistand. Vi søker å beskrive et fenomen, eller en prosess om du vil, og egenskapene ved det.

Metoden vi anser som mest anvendbar i vår studie er kvalitativt casestudie. Andersen (2013) definerer case som intensive studier av en eller noen få enheter. Fortolkende casestudier anvendes for å forstå og forklare i lys av kjente begreper og teorier. Casestudiers styrker ligger i å forklare og forstå handlinger og prosesser, og for å svare på spørsmål som hvordan og hvorfor. Vår jobb som forskere vil være å gå inn i studiet med gode forkunnskaper og underveis i undersøkelsen foreta en avgrensning av hvilke funn som er relevant og bærende for analysen. Vi vil ha en konstruktivistisk tilnærming hvor vi er opptatt av meningsverdenen til våre informanter. Et ideal for en casestudie er å gi en årsaksforklaring, det vi si å vise hvordan noe skjer (Andersen, 2013). Våre undersøkelsesenheter i casestudiet er de ulike virksomhetene vi får innblikk i via intervjuer med nøkkelpersoner på arbeidsplassen i form av ledere og HR-rådgivere.

4.2 Utvalg

Intervjuene ble gjennomført fra november 2021 til slutten av januar 2022. Utenom et prøveintervju har vi gjennomført 11 intervjuer i både private og offentlige virksomheter fra til sammen 6 ulike kommuner i Innlandet.

Utvalget er basert på en liste med navn på virksomheter NAV Innlandet har delt med oss. Listen har navn på 39 virksomheter som har søkt om og fått innvilget ekspertbistand. For å ivareta personvern og GDPR, fant vi fram til kontaktinformasjon til de valgte virksomhetene gjennom informasjon som var offentlig og tilgjengelig via internett. Ved enkle nettsøk fant vi epostadresse til leder av virksomheten.

Undersøkelsesutvalg - anonymiserte			
Virksomhet	Informant	Virksomhet	Informant
1 Privat Industri Kommune 1	Daglig leder	7 Kommunal helse Kommune 4	Avdelingsleder
2 Kommunal utdanning Kommune 2	Avdelingsleder	8 Kommunal helse Kommune 4	Enhetsleder
3 Kommunal sentraladministrasjon Kommune 2	HR-rådgiver	9 Kommunal helse Kommune 5	Enhetsleder
4 Privat Bygg og anlegg Kommune 1	Daglig leder	10 Fylkeskommunal Opplæring Kommune 6	Avdelingsleder
5 Privat utdanning Kommune 3	Virksomhetsleder	11 Kommunal sentraladministrasjon Kommune 6	HR-rådgiver
6 Kommunal helse Kommune 3	Avdelingsleder		

Tabell 1: anonymisert undersøkelsesutvalg

Ved å avgrense utvalget til et spesifikt geografisk område, avgrenset vi også omfanget av oppgaven. Vi har brukt Innlandet som utgangspunkt for studien både av geografiske hensyn, og at det lar seg gjennomføre for tre studenter som bor ulike steder å reise i innlandet for intervjuer, og fordi vi allerede har kontakter i NAV Innlandet.

Åtte av de 39 virksomhetene på listen er private og resterende er ulike offentlige enheter fra kommune, fylke og stat. Når vi fikk listen over virksomheter i Innlandet, var det viktig for oss å gjøre en god kartlegging videre for å velge ut informanter. Vi ønsket en geografisk spredning innad i fylket i tillegg til informanter fra ulike sektorer. Fra opplysninger i samtaler med AFI og Proba visste vi at på landsbasis er det en overvekt av offentlig sektor som har anvendt virkemiddelet. Kommunal helse- og omsorgstjenester samt oppvekst og utdanning er overrepresentert. Vi gjorde et strategisk utvalg fra oversikten basert på følgende kriterier: geografisk spredning i fylket, størrelse på virksomhet, antall ansatte, spredning i sektorer samt representasjon fra både offentlig og privat virksomhet. En del av virksomhetene var det vanskelig for oss å velge ut videre fordi kontaktinformasjonen vi fikk brakte oss enten til store konsern eller holdingselskaper nasjonalt og internasjonalt. Detektivarbeidet det hadde vært å få greie på hvilke lokale avdelinger som hadde brukt ekspertbistand lot seg ikke gjennomføre i forkant.

I første runde med henvendelse til virksomheter valgte vi ut minimum to virksomheter fra samme type sektor for å se om det kunne la seg gjennomføre å studere likheter og ulikheter. Vi valgte ut ti virksomheter først for å klare å administrere oppfølging av henvendelsene, få intervjutidspunkter til å passe sammen på dager og kartlegge hvilke virksomheter vi trengte i en eventuelt andre runde ved flere avslag på henvendelsen. I henvendelse på epost ba vi mottager sende oss videre til riktig informant om vi ikke hadde rett kontaktperson, slik at sannsynligheten for å intervjuer leder med personalansvar skulle være høyest mulig. Eposten inneholdt et informasjonsskriv om forskningen og hensikten bak studie (vedlegg 2). Vi informerte også om omfanget og forventninger knyttet til en eventuell intervjuopprosess, og spurte leder om å svare oss bekreftende på e-posten dersom han/hun kunne tenke seg å delta på et intervju. Dersom leder selv ikke hadde vært involvert i prosessen med ekspertbistand, ba vi han/hun om å sette oss i kontakt med riktig person. Noen dager etter at vi sendte e-post fulgte vi opp med en telefonsamtale til kontaktpersonene. Flere av de vi møtte på telefon innledet samtalen om at de følte de egentlig ikke hadde noe å bidra med til studiet vårt fordi de visste så lite om ekspertbistand. I de tilfellene betrygget vi dem med at vi ikke kom til å stille de til vegg på noe vis under intervjuet, men at det var interessert i å høre om deres erfaringer med ekspertbistand og lære mer om sykefraværsoppfølging i deres virksomhet.

Etter seks gjennomførte fysiske intervjuer gjorde vi en ny runde med henvendelser for å sikre oss et bredere datagrunnlag basert på de samme kriteriene. Det førte til fem nye intervjuavtaler, men på grunn av restriksjoner under oppblomstring av smitte i pandemien ble vi nødt til å omgjøre fire av intervjuene til videointervju. Den ene informanten vår videresendte invitasjonen vår til ytterligere en leder i kommunen som også har anvendt ekspertbistand, og de var begge i samme videosamtale. Dermed ble det ene intervjuet kort tid før vi avholdt det gjort om til et lite gruppeintervju som skilte seg litt ut fra de øvrige intervjuene. Vi vurderte det likevel til å være en god mulighet for oss til ikke bare å prøve oss på et gruppeintervju, men også få verdifulle data for analysen.

Frem til de første intervjuene var gjennomført holdt vi det åpent om vi også skulle intervjuet tillitsvalgte og verneombud i virksomhetene. Vi måtte hele tiden gjøre overveielser på omfanget på forskningen opp mot tiden vi hadde til rådighet totalt. Derfor fant vi tidlig ut av vi ikke hadde tid og kapasitet til å gjennomføre det i alle virksomhetene, og måtte avgrense oppgaven til leders narrativ.

4.3 Utarbeidelse av intervjuguide

Når problemstillingen og forskningsspørsmål var klarert startet vi prosessen med å utarbeide intervjuguiden for halvstrukturerte intervju. Spørsmålene ga seg i stor grad selv basert på foreløpige forskningsspørsmål, men vi jobbet mye med ordlyden i spørsmålene for at de skulle invitere til åpne svar, men samtidig unngå å komme inn på sensitiv informasjon om helse og utfordringer hos mottaker av tiltaket ekspertbistand. Før vi foretok prøveintervju testet vi intervjuguiden på hverandre og tok tiden på testintervjuene. Vi gikk også flere runder for å sjekke at ordlyden skulle være forståelig for samtlige informanter, uavhengig av deres kunnskap om IA-avtalen.

Prøveintervjuet foretok vi med HR-leder i en bydel i Oslo kommune som hadde anvendt ekspertbistand ved et tilfelle. I etterkant drøftet vi guiden sammen med intervjupersonen for å se om det burde legges til flere spørsmål eller endre ordlyd på noe. Deltakeren i prøveintervjuet fikk tilsendt informasjon om prosjektet på lik linje med våre informanter. Hun fikk ikke se intervjuguiden på forhånd fordi vi ønsket å ta tiden intervjuet tok totalt med den eventuelle betenkningstiden hun trengte for å svare utfyllende. Deltakeren på prøveintervjuet ble engasjert av spørsmålene og hadde mange kloke betraktninger å komme med. Hun hadde ingen forslag til ytterligere spørsmål.

Intervjuguiden er organisert i tre hovedbolker. Innledningsvis ber vi informanten fortelle om virksomheten, herunder også seg selv og sin rolle og plassering i virksomhetens organisasjonsstruktur. Vi ber de også oppgi nåværende sykefraværsprosent og målet for sykefraværet inneværende år. Dette spørsmålet stiller vi for å få et innblikk i hvor tett på de er på

dagens sykefravær opp mot mål, men også kunne lytte til hvordan de uttrykker seg rundt sykefraværet i virksomheten. Deretter går vi over til spørsmål rundt organisering av IA-arbeidet i virksomheten, både partssamarbeidet og for virksomheten totalt. Hovedbolken omhandler ekspertbistand og kjennskap og bruk av virkemiddelet i tillegg til aktører og parter som har vært involvert i prosessen. Vi ønsket å få til en god dialog i intervjuene og lyttet aktivt til det de ønsket å fortelle om ekspertbistand også utover de spørsmålene vi hadde. Helt avslutningsvis ber vi om forslag til justering av IA-avtalen og om det er noe de ønsker å utdype og fortelle. Intervjuguiden ligger som vedlegg nr. 1.

Etter vår første intervjudag hvor hver av oss gjennomførte et fysisk intervju med en av de to andre som medprodusent valgte vi å endre litt på noen av spørsmålene i intervjuguiden. Vi opplevde at informantene måtte forklare hva som menes med “hvilken kultur er det for å jobbe med inkluderende arbeidsliv i virksomheten” og også spørsmålet “hvordan settes sykefraværsoppfølging på dagsorden i din virksomhet”. I tillegg la vi til en forklaring rundt hva det innebærer at IA-avtalen er en intensjonsavtale om partssamarbeid om hvem partene er i virksomheten. Når disse endringene ble gjort ble vi fornøyd med intervjuguiden for de resterende intervjuene.

4.4 Intervju

Å gjøre et kvalitativt forskningsintervju innebærer å tilegne seg kunnskap gjennom samspillet mellom intervjuer og intervjupersonen. Før vi starter forskningsintervjuene er det viktig å ha et bevisst forhold til hvordan vi skal intervjuer, hva vi ønsker å oppnå og ikke minst hvilken metodisk tilnærming som er riktig for vår problemstilling og forskningsspørsmål.

Det er ulike vitenskapsteoretiske innfallsvinkler til et forskningsintervju. For å ta gode valg for vår studie har det vært viktig å forankre og forklare metoden i teori.

Fenomenologien baserer seg på å forstå og beskrive verden slik våre informanter oppfatter verdenen (Kvale & Brinkmann, 2015, s. 45). Med en slik tilnærming blir den intervjuede sin virkelighet det essensielle som skal beskrives og det er ikke vår oppgave å fortolke eller analysere innholdet.

Gjennom en fenomenologisk tilnærming vil vi få frem informantenes oppfatning og meninger om våre forskningsspørsmål. Vitenskapsteoretikere som omfavner fenomenologien, taler for at det er en god metode for å studere erfaringer i første person. Den er også ansett som et godt fundament med streng metodologi i bunnen for flere typer kvalitativ forskning (Kvale & Brinkmann, 2015, s. 51). Når man studerer vitenskapsteori, fremkommer det ulike tilnærminger til kvalitative intervjuer. Vi er av

den oppfatning at vi ikke trenger å innta et enten-eller-perspektiv, men ser på det som tilnærminger som kompletterer hverandre og kan brukes sammen i forskningen. Våre intervjuer kan sies å være en blanding av faktaorientert og konstruktivistisk intervju. Intervjupersonene våre gir oss fakta om eksempelvis sykefraværet i virksomheten og anvendelsen av ekspertbistand. Men når de svarer på spørsmål om holdninger til IA-avtalen, kultur for sykefraværsoppfølging og partssamarbeid er det subjektive opplevelser og vår informants meningsverden som gjenspeiles. Andersen (2013) beskriver strategier og taktikk for aktiv informantintervjuing i boken «Casestudier; forskningsstrategi, generalisering og forklaring». Intervjupersonene er strategisk utvalgt fordi de besitter kunnskap som ikke er allment tilgjengelig. I tillegg til å dele egne subjektive opplevelser kan de bidra til å kaste lys og hendelser og spesifikke saker i egenskap av å ha god kompetanse på det aktuelle tema. Selv om våre informanter har blitt valgt ut fra kriterier om aktiv samtalebasert informantintervjuing har vi valgt å gjøre intervjuene halvstrukturerte. Der hvor aktiv samtalebasert intervjuing baserer seg på ustrukturert intervju med aktiv deltakelse og gjerne hypotesetesting underveis, har vi gjort et aktivt valg om å gå litt mer konservativt til verks og trygge datainnhenting med mer kontroll underveis.

Intervjuet i seg selv er en kunnskapsproduksjonsprosess som utspiller seg i relasjonen mellom intervjueren og den intervjuede (Kvale & Brinkmann, 2015, s. 36). En vanlig metode innen kvalitative intervju er semi- eller halvstrukturerte intervju. I halvstrukturerte intervju brukes en intervjuguide for å få svar innen ulike temaer. Det er altså en blanding av en åpen dialog og et intervju som følger lukkede spørreskjemaer. Fordelen med halvstrukturert intervju for oss er at vi kan gi oppfølgingsspørsmål når det kommer frem interessante beskrivelser vi ønsker utdypet. Vi er ute etter å få frem informantenes oppfatning og betraktninger av samarbeid rundt anvendelse av ekspertbistand organiseringen av IA-avtalen på arbeidsplassen. Hva de anser er årsaken til at de kjenner til og anvender virkemiddelet og om hvordan virksomheten er organisert er utslagsgivende for anvendelsen av ekspertbistand. Et kvalitativt forskningsintervju bør ha spørsmål som både søker etter fakta og mening (Kvale & Brinkmann, 2015, s. 47). Vår intervjuguide ligger til rette for å sette søkelys på begge deler.

For oss er det viktig å sikre kvaliteten i håndverket hele veien og erkjennelsen om at vi er nybegynnere i forskningsfaget gjør at vi mener halvstrukturert intervju er forsvarlig fremgangsmåte både med tanke på problemstillingen og vårt ståsted med liten intervjuerfaring.

I vår forskning må vi være bevisste på at vi er tre ulike intervjuere. Så selv om vi bruker den samme intervjuguiden må vi ha en forståelse for at hva som kommer frem i intervjuene vil være ulikt ut ifra hvem som intervjuer. Som forskere må vi innta en bevisst naivitet og være så forutsetningsløse som vi kan underveis (Kvale & Brinkmann, 2015, s. 48–49).

At vi alle tre har opparbeidet oss tilnærmet lik grad av kunnskap og forståelse om temaet forut for intervjuene er en forutsetning for å lykkes, men vi vil alltid ha ulik sensitivitet og interaksjon med de intervjuede.

Selv om halvstrukturerte intervjuer er mer åpne i formen enn et lukket spørreskjema-intervju er vi vårt ansvar bevisst på ubalansen i maktforhold som kan oppstå i intervjusituasjonen. Det er vi som intervjuere som besitter den vitenskapelige kompetansen og har definert tematikken vi snakker om. Det er også vår oppgave å fange opp områder vi ønsker å få utdypet grundigere og får stille oppfølgings spørsmål. Uansett hvor gode vi er på å gjøre kvalitative intervjuer vil det ligge en ubalanse i forholdet underveis i samtalen, og i etterkant når vi fortolker og analyserer intervjuet. Likevel, og på tross av den asymmetriske relasjonen, bestreber vi å gi de intervjuede en positiv opplevelse. Selv om det er vi som forskere som kanskje vet mest om tematikken vi har på dagsordenen så er vi avhengige av intervjupersonene som eksperter på sitt domene, nemlig de faktiske forholdene og organiseringen på deres arbeidsplass. Vi er avhengig av at de vi intervjuer deler informasjon så vel som opplevelser som vi ikke ellers hadde fått tilgang til. Vi må gjennom hele undersøkelsen være bevisst ulike fallgruver vi som studenter kan gå i. I analysen, resultatene og drøftingen er det viktig at vi ikke antar at det våre informanter deler med oss nødvendigvis reflekterer meningsverden til de andre på arbeidsplassen. Vi håper, men har ingen garantier, for at intervjupersonene har vært ærlige med oss underveis i samtalen når de deler sine meninger. Vi håper at informantene gjennom våre spørsmål får økt bevissthet rundt egne strategier og prosesser rundt arbeidet med inkluderende arbeidsliv og virkemiddelbruk i organisasjonen.

4.5 Dokumentanalyse

Å analysere tekster skrevet av andre er en dokumentanalyse. Dokumenter kan være offentlige dokumenter som stortingsmeldinger, rapporter og evalueringer eller styringsdokumentene til virksomhetene. Kvale og Brinkmann (2016) påpeker at forskere må ha god forhåndskunnskap om hva, hvorfor og hvordan før man tar fatt på et forskningsprosjekt. I forberedelsesfasen til prosjektet har vi selvfølgelig studert relevante dokumenter knyttet til IA-avtalen, men også lest oss opp på relevant informasjon om virksomhetene der det er tilgjengelig. Kommunal og fylkeskommunal sektor har en del dokumenter på sine nettsider som personalhåndbøker og organisasjonskart. Private virksomheter har ofte sine strategier, visjoner og historie på nettsider. Kunnskap og innsikt om ikke bare IA-avtalen generelt og ekspertbistand spesielt, men også de lokale tiltak og retningslinjer for både sykefraværsoppfølging og partssamarbeidet er essensiell bakgrunnskunnskap. Andre

dokumenter vi har studert er relevante rapporter og evalueringer om IA-avtalen, tidligere og nåværende intensjonsavtaler samt stortingsmeldinger.

4.6 Forskningsetiske vurderinger

Før vi landet på endelig problemstilling hadde vi mange runder med forskningsetiske drøftinger. Vi må trå riktig hvert steg i forskningen når vi studerer prosessene og virkemiddelbruk i arbeidet med sykefraværsoppfølging uten å gå inn på ansattes helse eller andre forhold i virksomhetene.

Problemstillingen, forskningsspørsmålene og intervjuguiden er arbeidet frem med tanke på å ikke komme i en situasjon hvor vi mottar informasjon om individer som det vil være etisk vanskelig å vurdere for oss i et masterprosjekt.

4.6.1 Informert samtykke og konfidensialitet:

Vårt utvalg er informert om hensikten med forskningsprosjekt og overordnede mål med intervjuet. I tillegg til å motta informasjon om prosjektet på epost i forkant av avtalen har alle vi har intervjuet signert informert samtykke (vedlegg 2) før vi starter diktafonen på intervjutidspunktet. Vi startet også alle intervjuene med å repetere hensikten med prosjektet og minnet dem på at deltakelse er frivilling og at de kan trekke seg når som helst i prosessen.

Undersøkelsen av ulike virksomheter skrives slik at informasjonen som kommer frem ikke identifiserer de ulike arbeidsplassene. Gjennom informasjonsskriv og informert samtykke fremkommer en enighet om hvilke data som fremkommer i oppgaven og hva som forblir konfidensielt (Kvale & Brinkmann, 2015, s. 106). Både i samtykket og før intervjuet har vi understreket og forklart hvordan alle opplysninger anonymiseres.

4.6.2 Forskerens rolle:

Når vi i denne masteroppgaven velger å gjøre intervjuer for å innhente kunnskap stiller det krav om at vi mestrer å treffe gode etiske beslutninger. I et intervju er vi som forskere det viktigste redskapet for innhenting av kunnskap (Kvale & Brinkmann, 2015, s. 108). Vår kunnskap, erfaring og ærlighet gjennom hele forskningsprosessen er avgjørende for at det er god vitenskapelig kvalitet på oppgaven. Ved å velge intervju med arbeidsgiver som informant om virkemiddelet ekspertbistand har vi tatt et bevisst valg om å ikke komme i en situasjon som blir for moralsk og etisk krevende for vårt erfaringsnivå som forskere. For å opprettholde en profesjonell distanse til tematikken inkluderende arbeidsliv og sykefraværsoppfølging i virksomheter har vi vurdert at vi lettere unngår

forskningsetiske fallgruver om vi forholder oss til strukturelle og organisatoriske forhold. Sykefravær på arbeidsplassen og ansvaret for sykefraværsoppfølging kan fort føre til emosjonelle og personlige betraktninger som vi vil unngå.

4.6.3 Validitet og reliabilitet

Validitet kan oversettes med gyldighet. Når det er snakk om validitet i kvalitativ forskning betyr gyldigheten hvorvidt man undersøker det man tror man undersøker. I tillegg handler det om hvorvidt de teoretiske forutsetningene vi legger til grunn sammen med situasjonsbetingelse i intervjuene er overførbare (Andersen, 2013). Kvale & Brinkmann (2015) omtaler validitet som et godt stykke håndverk med høy kvalitet gjennom alle fasene i intervjuundersøkelsen. Med det i mente skal vi videre redegjøre for våre vurderinger underveis i intervjuundersøkelsen for å møte kravene om en pålitelig og gyldig metode.

Undersøker vi det vi tror vi undersøker? Og egner metoden seg til å produsere kunnskap om det vi ønsker å finne ut av? Vi brukte en del tid på å finne ut av hvordan vi kunne innhente kunnskap som ville dekke det vi ønsket å undersøke. Vi kom frem til at det vil være nyttig å snakke med den eller de i virksomheten som har holdt i prosessen rundt virkemiddelet og samtidig er gode informanter til virksomhetens organisering av inkluderende arbeidsliv. En kvantitativ undersøkelse med spørreskjema anså vi ikke som relevant fordi vi antok at det ville være behov for en samtale for å få frem de detaljene rundt organisering, beslutningstaking og prosesser som har funnet sted i virksomheten. Semistrukturerte intervju med informanter med beslutningsansvar ble dermed valgt for kunnskapsinnhenting. Vi ser at det gir oss en mulighet til å undersøke det vi ønsker å få svar på, og samtidig styre samtalen inn på tema som er relevante for oss. Ved et par virksomheter har vi funnet relevant informasjon på eksempelvis kommunens nettsider og studert organisasjonskart og personalhåndbøker for å komplettere informasjonen fra intervjuene. En tilnærming til problemstillingen utelukkende basert på dokumentanalyse hadde hverken gitt tilstrekkelig eller pålitelig kunnskap. Flere virksomheter har ikke utfyllende systematisk dokumentert hvordan de jobber med inkluderende arbeidsliv. Det er også tilfeller der det som står i retningslinjer ikke samsvarer med hvordan det jobbes operativt. Og daglig ledelse og hvordan nærværarbeid foregår er lettere å samtale om enn å lese seg opp på.

Validitet i forskningen innebærer også en objektiv tilnærming. Objektiv er antagonist til subjektiv og forstås som at man ser informasjonen fra flere sider, fordomsfritt og pålitelig. Innen samfunnsvitenskapelig forskning er det ofte objektivitet i betydningen intersubjektiv kunnskap som etterstrebes (Kvale & Brinkmann, 2015, s. 273). En annen faktor for reliabilitet er intersubjektiv

reliabilitet. Bryman (2016) redegjør for intersubjektiv reliabilitet som til hvilken grad to eller flere forskere har en enighet i koding av intervjuresultatene. Hvordan vi har foretatt analysen og bearbeidet dataene beskrives nærmere under kapittelet analyse. Allerede nå kan vi påstå at vi har gjort flere grep for å ivareta kravet om intersubjektiv reliabilitet.

At vi er tre studenter som gjør forskningsarbeidet sammen er en styrke fordi vi gjennom hele prosessen kan sikre at både transkriberingen, kodingen og analysen er samstemt for alle skribentene. Andersen (2013) poengterer også at det å bruke lydbåndopptak som vi gjør, og være to intervjuere som begge kan vurdere utsagn i intervjuet kan være med å styrke troverdigheten.

Ekstern validitet handler om hvorvidt undersøkelsen vår kan generaliseres. Vi har tidligere nevnt at vårt undersøkelsesutvalg gjelder Innlandet som geografisk avgrenset område. Innlandet er et fylke som dekker et stort geografisk område, og vi har av flere årsaker ikke kunne dekke hver krik og krok, men likevel gjort et strategisk utvalg for å strekke oss over flere kommuner i Innlandet. Det er en bevisst handling for å samle data fra steder med ulik demografi og dekke flere bo- og arbeidsmarkedsregioner i Innlandet. Vi kan ikke si at vår case er representativ for verken Innlandet eller Norge, men vi peker på noen typiske trekk som kan være vanlig i virksomheter også utenfor vår case.

Hvorvidt vår undersøkelse er representativt eller typisk avhenger av om våre resultater sammenfaller med tidligere forskning. Resultatene i undersøkelsen vår kan også ha blitt påvirket av forhold relatert til koronasituasjonen som har satt virksomhetene i en spesiell situasjon de siste to årene. Det kan være at intervjupersonene svarer på bakgrunn av et ekstraordinært arbeidspress og mange ekstra oppgaver knyttet til logistikk av kohorter, avstand- og munnbind krav og alt annet som preger hverdagen.

Reliabilitet i samfunnsvitenskapelig forskning handler om hvorvidt andre forskere ville kommet frem med de samme resultatene eller ikke (Bryman, 2016, s. 41). Det betyr i denne sammenheng at vi vil sikre en troverdighet og konsistens i våre resultater. Våre intervjuobjekter har hatt ulik kunnskap om både virksomhetenes organisering, innholdet i IA-avtalen og uttalte mål om sykefraværsoppfølging. Om informantene blir intervjuet etter samme intervjuguide på et senere tidspunkt kan det være de vil få litt andre svar. Den ene årsaken til det kan være at de har fått en dypere innsikt i tema etter at vi har stilt spørsmål. En annen årsak kan være at tilleggsspørsmålene vil være ulike enn de vi har stilt, eller at arbeidshverdagen er annerledes etter pandemien. For at vår undersøkelse skal være reliabel vil vi etterstrebe og gjøre hele forskningsdesignet så etterprøvbart som mulig og i analysen beskrive hvordan data blir systematisert og tolket.

4.7 Analyse

Kvalitativ analyse innebærer transkribering og bearbeiding av dataene fra intervjuene. Det er utallige tilnærminger for å foreta en kvalitativ analyse. Valget av kvalitativ analyse avhenger av hvilken kunnskap vi vil ha ut av våre data slik at vi i størst mulig grad sørger for å undersøke det vi sier vi skal undersøke.

Vi har et relativt stort datagrunnlag å analysere, med ti intervjuer og elleve informanter. Hvert intervju er på mellom 30-60 minutter. Alle intervjuene ferdig transkribert er på ca. 110 sider. Forut for intervjuundersøkelsen hadde vi gjort oss opp en formening om at en tematisk analyse er et godt utgangspunkt for vårt arbeide. Da har vi anledning til å være fleksible og eventuelt kombinere med ulike perspektiver etter behov. Tematisk analyse gir oss anledning til å utforske andre forskningsspørsmål underveis, i tilfelle dataene viser seg å åpne nye dører enn det vi initialt har planlagt (Johannessen et al., 2018).

Analysen starter på mange måter umiddelbart etter et gjennomført intervju, hvor vi som intervjuer sitter igjen med mange inntrykk av det intervjupersonen fortalte oss, men også av kroppsspråk, det som ikke ble sagt og stemning i intervjusituasjonen. Etter hvert intervju har vi snakket sammen og avsjekket at vi har noenlunde likt inntrykk av situasjonen. Den som har vært intervjuer har umiddelbart transkribert intervjuene og vi har alle lyttet til opptaket og lest transkriberingen. Før vi startet aktiv bearbeiding av dataene skrev vi hver for oss en oppsummering av hvert enkelt intervju og samsnakket nok en gang om innholdet. Underveis i prosessen har vi hatt fokus på å være objektive til kunnskapen som kommer frem i intervjuene og aktivt og lojalt lyttende til våre informanters livsverden. Tolkningene av informantenes utsagn i analysen må svare til problemstillingen.

De første seks intervjuene ble foretatt ganske tett etter hverandre. Når de var ferdig transkribert satt vi sammen en hel dag og samlet kodingen i overordnede tema i et felles skjema for alle intervjuene. På den måten sikrer vi at samtlige data blir analysert av alle. De overordnede temaene fikk foreløpige navn som vi holdt åpent for å kunne endre og både løfte opp på overordnet nivå eller gi underkategorier senere.

I et eksplorativt casedesign er det en fordel at forskerne tidlig i studiet tester ut ulike hypoteser for å undersøke hva som er essensen i caset (Andersen, 2013). Når de seks første intervjuene var kodet og analysert i fellesskap fokuserte vi på å etablere en teoretisk referanseramme for studiet mens det ble et naturlig opphold i intervjuene før de siste fem ble avholdt. De foreløpige teoriene vi hadde som utgangspunkt ble tatt opp igjen med nye briller i lys av den foreløpige analysen, samtidig med at nye

teorier ble trukket frem og drøftet som aktuelle. Samspill mellom induksjon og deduksjon i forskningsprosessen er et vesentlig element i casemetodikken (Andersen, 2013).

Når samtlige intervjuer var transkribert og kodet gjorde vi en vurdering og så at dataene fortsatt ville svare på problemstillingen, men at vi måtte endre litt på forskningsspørsmålene og temaene. Et par av de mulige hypotesene vi hadde løftet så langt i forskningen viste seg å ikke være sammenfallende med dataene. Vi endret litt på oppsettet i analysene og gjorde om overordnede tema med underkategorier. Det ga oss ytterligere påfyll av data i analysen. Samtidig så vi at en del ting som kom fram i intervjuene ikke direkte omhandler problemstillingen og svarer på forskningsspørsmålene. Et eksempel på det er påvirkningen pandemien har hatt både i organiseringen av inkluderende arbeidsliv på enkelte arbeidsplasser og utfordringer direkte knyttet til det høye sykefraværet pandemien har ført med seg. Vi har derfor sett oss nødt til å ta med pandemiens effekter på virksomhetene med som et eget tema. Vi vil drøfte pandemien som en mulig barriere for virksomhetene. Før vi begynte på resultatdelen i forskningen gikk vi nok en gang tilbake til teorien og gjorde også et ekstra dypdykk i tidligere forskning på IA-arbeid. Når vi leste gjennom tidligere forskning på nytt fant vi faktorer og sammenhenger vi hadde oversett tidligere før intervjudata var samlet inn. Vi stokket nok en gang om på temaer for å gi en bedre sammenheng mot tidligere forskning og data.

Arbeidet med analysen av data kommer frem i neste kapittel. Overordnet tema med underkategorier er skissert øverst og hvert undertema har et eget underkapittel for å få en fin oversikt over temaene. Resultatene er samlet fra alle intervjuene og er en sammensetting av direkte sitater fra informantene så vel som våre egne oppsummeringer fra analysen.

5 RESULTAT

Funnene nedenfor skriver fram vår analyse av informantenes refleksjoner så vel som deres fakta om virksomheten som de deler med oss. Resultatene er ordnet etter temaene i tekstanalysen hvor vi har fire overordnede tema med underkategorier:

Erfaring med virkemiddelbruk	Samarbeid mellom aktører	Utfordringer med sykefraværsarbeid	Styring og ledelse
<ul style="list-style-type: none">•Ekspertbistand•Tidligere virkemiddel	<ul style="list-style-type: none">•Partssamarbeid•Samarbeid med NAV•Andre aktører i IA-arbeidet	<ul style="list-style-type: none">•Pandemien•Ansattes helse	<ul style="list-style-type: none">•Formell styring•Lokal forankring•Leders praksis

5.1 Overordnet om undersøkelsesenehetene

Alle informantene våre oppgir at deres virksomhet også var en del av IA-avtalen før 2019.

De vi har snakket med har noe ulike roller i virksomheten, og kunnskapen om IA-avtalens innhold og virkemiddel varierte også. Vi fant ingen sammenheng mellom generell kunnskap om IA-avtalen og intervjupersoners ansenitet i rollen. I etterpåklokskapens lys burde vi kanskje ha spurt om informantenes faglige bakgrunn og utdannelse og ikke bare hvor lenge de har innehatt posisjonen.

Ni av de elleve vi har intervjuet er enten avdelingsledere eller virksomhetsledere med personal- og budsjettansvar. Sykefraværsoppfølging ligger også til rollen. De to gjenstående informantene er nøkkelpersoner i IA-arbeidet i kommunens sentraladministrasjon som HR-rådgivere. Når HR-rådgiverne snakker, deler de sitt syn på hvordan tjenestene i kommunen utøver ledelse opp imot inkluderende arbeidsliv. Deres rolle er å gi råd, være proaktive pådrivere og fasilitere arbeidet, ved å utvikle systemer og rutiner for å underlette ledernes arbeid. Når det var HR-rådgivere vi møtte på i vår kontakt er det fordi de har bistått lederne med søknaden om tilskuddet til ekspertbistand.

Alle intervjupersonene var erfarne i sin rolle, både lederne og HR-rådgiverne. To av avdelingslederne i helsesektoren hadde vært ca. et år på den arbeidsplassen vi møtte de på, men hadde hatt lignende stilling og ansvar på andre helseinstitusjoner. Ingen av dem vi snakket med har mindre enn tre års erfaring med å ha personal- og sykefraværsoppfølging. Alle har hatt lik eller lignende stillinger også

under den forrige IA-avtalen. Et par av intervjupersonene oppgir å ha vært mer enn 10 år i virksomheten.

I intervjuene spurte vi alle informantene om de hadde tall på dagens sykefraværprosent samt virksomhetens mål for inneværende år. De to HR-rådgiverne oppga tall for kommunen sentralt. Et par av de kommunale tjenestetilbyderne hadde kjennskap til at det er sentrale mål på sykefraværet, men det var ikke satt lokale målsettinger i tjenesten. De offentlige virksomhetene har alle et mål om et sykefravær på mellom 7 og 8%. Sykefraværprosenten på intervjutidspunktet varierte mellom 8 og 20%. De tre private virksomhetene hadde lavere målsettinger på 3-5%, og faktisk sykefravær på 7-8%. Et par av de private bedriftene var tydelige på at de visste hva økningen av sykefraværet skyldtes og at de hadde kontroll på hvordan de skulle nå målsetningen.

Organisasjonsstrukturen i virksomhetene er ulike. De virksomhetene som er kommunale tjenestetilbydere, er organisatorisk relativt likt bygget opp i alle de seks undersøkte kommunene. De forteller om en hierarkisk struktur med kommunedirektør på toppen av organisasjonskartet med en tilhørende ledergruppe bestående av kommunalsjefer. Kommunalsjefen for et område har en rekke virksomhetsledere knyttet til hvert enkelt tjenestested innenfor samme tjeneste, for eksempel en virksomhetsleder for hver barneskole eller sykehjem. De avdelingslederne vi har snakket med innen helse har både personal- og budsjettansvar i sin enhet. De som er virksomhetsledere, har kommunalsjef over seg og avdelingsledere eller enhetsledere under seg i organisasjonskartet. Enhetsledere i helse har noen steder avdelingsledere under seg og andre steder fagledere, avhengig om det for eksempel er sykehjemsavdelinger eller boliger de er ledere for. Informanten fra kommunal utdanningsinstitusjon sitter i skoleledelsen som assisterende skoleleder og personalansvaret for de ansatte er fordelt mellom de som sitter i ledelsen.

De tre lederne innenfor privat sektor skisserer en betydelig flatere struktur i sin organisasjon enn de offentlige. Ledergruppen er liten selv om det er bedrifter på mellom 50-150 ansatte. Ingen av de private arbeidsplassene har egen HR-ansatt, men den ene var i gang med å lyse ut en stilling som HR-rådgiver. Intensjonen er å få bistand til å følge opp sykefravær og igangsette tiltak og strategier. To av de private virksomhetene har mindre arbeidsgrupper med teamledere uten personalansvar, men ingen avdelingsledere. Begge trakk frem kort vei fra leder og ned til den ansatte som et effektivt virkemiddel for å kunne kjenne til de ansattes situasjon og helse.

Det varierte hvor mange ansatte intervjupersonene med personalansvar hadde ansvar for å følge opp. I de private virksomhetene var det mellom 40 og 130 ansatte de hadde øverste lederansvar for. I de offentlige virksomhetene hadde et par av informantene øverste lederansvar med

avdelingsledere under seg, og sykefraværsoppfølgingen ble overtatt av dem etter fire uker. En av lederne i de tilfellene hadde øverste personalansvar for så mange som 142 ansatte. Utover det varierte det mellom 17 til ca. 50.

5.2 Erfaring med bruk av virkemiddel

Ekspertbistand som virkemiddel ble introdusert i nåværende avtaleperiode. De fleste informantene våre har god kunnskap om tidligere virkemidler, og på spørsmål om ekspertbistand trekker de ofte frem gode effekter av tidligere tiltak og at de savner det som var før. Temaet erfaring med virkemiddel har derfor et undertema for tidligere erfaringer med virkemiddel i tillegg til kategorien ekspertbistand.

5.2.1 Ekspertbistand

I intervjuguiden er det naturlig nok en egen bolk med flere spørsmål knyttet til ekspertbistand. Vi har spurt informantene om bakgrunnen for å søke på virkemiddelet, hvordan de samarbeidet- og med hvilke parter underveis i prosessen, samt deres erfaringer med ekspertbistand.

Det er litt ulikt mellom informantene hvor mange ganger de har søkt og fått innvilget ekspertbistand. Noen har kun benyttet det en gang, men andre har brukt tiltaket tre-fire ganger. De fleste informantene oppgir at det er uklart for dem når virkemiddelet kan benyttes og gir uttrykk for manglende informasjon. En av informantene legger vekt på at hun skulle ønske vurderingen i større grad var basert på skjønn og sier: *“jeg skjønner at de må ha forskrifter for å utløse det virkemidlet, men jeg synes jo at dialogen med dem på arbeidsplassen som skal ha det, må være litt gjeldende”*. Flere hadde pågående saker på intervjutidspunktet og planlagt oppstart av noen flere. Noen få ønsket ikke å bruke det igjen, de mente tiltaket verken gavnet bedriften eller den ansatte. Noen påpekte også at det ikke var verdt arbeidet med søknadsprosessen og at undersøkelse og anskaffelse av ekspert var tidskrevende sett opp mot det de fikk igjen. I et par tilfeller følte leder at eksperten kun var en start som fikk i gang noen prosesser, og at det ble avsluttet før de kunne konkludere eller komme med konkrete råd. Det kom også ønske om at tiltaket burde kunne forlenges.

Oppfattelsen av målet med virkemiddelet og hvilke muligheter det gir varierer også. Noen av informantene har fått oppgitt at ekspertbistand ikke kan brukes til behandling, mens andre har benyttet lege eller fysioterapeut som ekspert. Hovedvekten av ekspertene som er anvendt er likevel ulike varianter av karriereveiledere eller jobbkonsulenter (coacher) hos lokale attføringsbedrifter

eller bedriftshelsetjenesten. De aller fleste har benyttet ekspertbistand for ansatte som har hatt gjentakende eller langvarig sykefravær. Vi fant likevel et tilfelle hvor bistanden var innvilget før den ansatte ble sykemeldt, som et preventivt tiltak for å forhindre langvarig sykefravær. Ved et tilfelle ble tiltaket godkjent uten at det var gjentakende fravær eller at noen andre tiltak var utprøvd.

Når vi spurte om hvem som var delaktige i prosessene når det ble besluttet å søke om ekspertbistand var det sprikende svar. Men ofte er det leder alene, med bistand fra NAV, BHT eller attføringsbedrift som synes delaktig i prosessen før søknaden ble fremmet.

I noen intervjuer ser vi at leder har gjort seg opp en mening i forkant om formålet for å søke ekspertbistand, i de tilfellene ønsker de som regel en funksjons- og karriereveiledning fra en ekstern attføringsbedrift de kjenner fra tidligere. Likevel sier de fleste informantene at de ikke har tatt et aktivt valg hverken alene eller med den sykemeldte om hvilken kompetanse de søker hos ekspertten. De har overlatt ansvaret til å velge ekspertens profesjon til leverandører av tjenesten som de har tiltro til, og i flere av tilfellene er de som har foreslått tiltaket. Oppsummert sees en overvekt av at bistanden er levert av attføringsbedrifter som allerede har et forhold til virksomheten og som tidligere, eller fortsatt leverer andre tiltak i regi av NAV. En informant sier: *“vi hadde god erfaring med denne attføringsbedriften fra før”*.

På spørsmål om hvem som valgte ekspertens profesjon svarer en informant: *“Det spørsmålet du stiller, det stilte jeg til NAV, hvem er ekspertten og hva er det jeg egentlig skal ha?”* Hun fortsetter med å si at det kunne dessverre ikke det lokale NAV-kontoret svare på, de var like usikre som hun selv.

Vi kom ikke over noen tilfeller hvor den ansatte selv har initiert ekspertbistand eller foreslått ekspertens profesjon. Den ansatte har i de fleste tilfeller vært til stede i for eksempel dialogmøter når forslag om virkemiddelet først har kommet opp. Selv om de fleste ansatte har vært positive til tiltaket forteller to av informantene at det har vært vanskelig å få den ansatte med på prosessen. Den ene informanten presiserer:

Vi sitt sammen og tenker, hva gjør vi nå? Så prater vi om ulike virkemidler og da er det jo sånn at den ansatte er jo med å si ja eller nei og så er det noen ganger arbeidsgiver sier at dette vil jeg at du skal gjennomføre nå, og da er det jo dumt å si nei for da går det på medvirkningsplikten, men det er svært sjeldent. De fleste sier jo selvsagt.. ja da har jeg lyst til å prøve, for jeg vil videre.

I tillegg til å nevne medvirkningsplikt ble også ord som aktivitetsplikt og arbeidsplikt nevnt i de tilfellene vi fikk inntrykk av at den ansatte har trengt litt overtalelse for å motta ekspertbistand.

En arbeidsgiver som har brukt ekspertbistand ved tre anledninger forteller at hun har tatt opp ekspertbistand som virkemiddel i et felles fora med de ansatte. Hun sier:

Ja, og vi hadde det oppe på personalmøte i høst, og sa det sånn at det kommer vi til å bruke som et virkemiddel. Ikke som en trussel, men som et virkemiddel, der man får lov å fortelle om hva som er vanskelig og tungt på jobben og se om vi kan komma til løsninger ...

Av våre elleve informanter var det kun to som hadde opparbeidet seg nok informasjon og kunnskap om ekspertbistand til å føre prosessen med å søke om tilskuddet uten hjelp. De øvrige informantene fikk vite om tiltaket i via NAV, HR, BHT eller annen tiltaksarrangør og fikk hjelp med store deler av prosessen. Hos den ene av disse to virksomhetene sier leder *“at det kan hende at det var litt tilfeldig at min rektor visste det”*. I fem av intervjuene kommer det frem at de har fått kjennskap til virkemiddelet gjennom dialogmøte med lokalt NAV kontor. Kun en av informantene nevner at de har fått kjennskap til det gjennom dialog med NAV Arbeidslivssenter. Bedriftshelsetjenesten har også i et par av intervjuene kommet med forslag om ekspertbistand. En informant sier på spørsmål om det var noen tanker for bakgrunnen for valget av tiltaket *“nei, det var vel bare fordi det ble foreslått”*. I intervjuet stilte vi spørsmålet: Hvilken informasjon om ordningen har du fått? De fleste svarer at de ikke har fått noe konkret informasjon, men lederne har heller ikke aktivt benyttet innhold i IA-avtalen eller lest på nav.no for å tilegne seg kunnskap om virkemiddelet. Lederne har i hovedsak fulgt råd og veiledninger fra samarbeidsparter som har foreslått ekspertbistand.

De to HR-rådgiverne vi intervjuet var de eneste som kjente til ekspertbistand fra å ha lest den nye IA-avtalen når den kom. HR-rådgiverne har i tillegg deltatt i forumer hvor endringene av de nye virkemidlene er blitt presentert. De sier de fortsatt opplever store utfordringer og uklarheter rundt ekspertbistand. Den ene uttaler at de sleit med å få NAV Arbeidslivssenter til å forklare hva tiltaket faktisk brukes til og den andre uttrykker uklarheten på følgende måte: *“jeg har hele tida sittet og venta på hva dette var, og hva det vil bety”*.

Vi lurte på om ekspertbistand som økonomisk insitament var utslagsgivende for anvendelsen. Flertallet svarer at det ikke ligger et økonomisk insentiv bak, men heller et ønske om rask hjelp til både virksomheten og den ansatte. Utsagn som *«det handler ikke om penger i det hele tatt, det handler om å hjelpe den ansatte»* er gjentakende blant våre informanter. Videre legger flere til at det jo er fint å få tilskuddet så de slipper å betale selv. Flere mener de hadde kunnet betale det selv om

eksperten hadde vært verdt det, og noen har videreført tiltak og tatt den økonomiske belastningen selv.

Når våre informanter ble spurt om virkemiddelet har gitt resultater er de fleste positive da de føler at saken er i prosess og at den ansatte blir ivaretatt. Ofte har arbeidsgiverne følt seg hjelpeløse i disse sakene da de fleste er gjengangere og har vært mye sykemeldt tidligere, de har ofte hatt store tilrettelegginger på arbeidsplassen. Arbeidsgiverne sier at *“vi stod litt i stampe”* og *“det er bra å få et middel da som er målrettet”*. De fleste arbeidsgiverne verdsetter tiltak tidlig i forløpet og at de raskt kan få hjelp i vanskelige saker. Tidlig i forløpet menes her tidlig i et nytt sykefraværsløp siden de aktuelle arbeidstakerne oftest har hatt flere gjentakende lange sykefraværsløp og deltatt i avklaringstiltak tidligere. Videre er det sprikende resultater med tanke på om virkemiddelet faktisk fungerer. En leder sier: *“tiltaket har for kort varighet, jeg skulle ønske det kunne forlenges ved behov da vi opplever at rapporten vi fikk var uferdig når det ble besluttet videre utredning.”* En annen arbeidsgiver opplevde at rapporten beskrev en redusert arbeidsevne og arbeidstaker ble anbefalt redusert stilling, men at arbeidstaker plutselig kom tilbake og sa han var frisk. Det stemte ikke, og kort tid etter ble den ansatte sykemeldt på nytt. I et par av sakene ble det konkludert med varig nedsatt arbeidsevne og arbeidstaker ble ivaretatt av andre ytelser fra NAV. I et tilfelle ble utprøving og overføring i annet arbeid et resultat som alle var fornøyde med, ifølge informanten. En arbeidsgiver forteller at de må være veldig konkrete i bestillingen til eksperten for å kunne få noe ut av bistanden. Det ble presisert av en informant at det vil kreve en god relasjon med alle partene slik at alle er innforstått med muligheter og utfordringer slik at rapporten ikke vektlegger ytterligere tilrettelegginger som ikke er mulig å få på arbeidsplassen.

5.2.2 Erfaringer fra tidligere virkemidler

I tillegg til uoppfordret å sammenligne ekspertbistand med tidligere virkemiddel i IA-avtalen fikk intervjupersonene spørsmål om hva de ville tatt med av forslag om de ble invitert til forhandlingsbordet når neste IA-avtale skal utformes. Vi opplevde at før vi kom til dette siste spørsmålet, hadde de allerede nevnt at de savnet tidligere tiltak, og gjentok det nok en gang.

Som nevnt tidligere har alle virksomhetene vi har studert signert IA-avtalen før 2019. De fleste arbeidsgiverne viser god kjennskap og erfaring med virkemidler tilknyttet den forrige IA-avtalen. Flere av godene ved å være IA-virksomhet har blitt videreført også i ny avtale. Flere nevnte at de har beholdt 16 dagers egenmelding som er et viktig virkemiddel de aktivt benytter.

Et flertall av informanter gir uttrykk for at de savner tilretteleggingstilskuddet fra forrige avtaleperiode. De viser til både god erfaring og positive resultater med tiltaket. En informant sier “*vi føler vi har mista det som fungerte, hva er grunnen til at det blir tatt bort når det fungerer?*” Mange av informantene benyttet virkemiddelet hyppig. Noen av lederne oppgir at terskelen for å få de sykemeldte tilbake i arbeid ble mindre når de kunne fungere som en ressurs utenpå, og få tilrettelegging av oppgaver og turnus. Da slapp de å føle de måtte prestere for å kunne delta, til tross for utfordringer og nedsatt funksjon.

Noen av lederne savner også det gamle virkemiddelet aktiv sykemelding og synes det nå er for mange aktører som skal være enig i at en arbeidstaker kan prøve seg ut. Det fører til at det blir for vanskelig. De fleste lederne opplever mangelfull dialog med legen som sykmelder arbeidstakeren. Videre sier et par av arbeidsgiverne at de synes tilbakeføringen etter sykemelding tar veldig lang tid når de opplever at arbeidstakerne begynner på 20% deltakelse og skal gå alle stegene fra 20% til 40, 60, 80 før de er tilbake i 100% jobb. Flere av lederne ønsker dialog med sine ansatte før de oppsøker lege slik at de kan få sett på muligheten for tilrettelegging før sykemeldingen foreligger. De kaller det “*leder før lege*” som en policy alle skal følge.

Meningene om IA-avtalen og hvilke ønsker intervjupersonene har til ny IA-avtale kommer til uttrykk gjennom mange ulike utsagn. En HR-rådgiver uttaler at de er «*pissed*» over den nye avtalen. To av informantene tolker at de har mistet sin kontaktperson på NAV arbeidslivssenter som konsekvens av at de har hatt gode resultater og lavt sykefravær over tid. Over halvparten av informantene opplever at de har «*mistet*» sin NAV-kontakt eller ikke har noen tilgang til IA-rådgiver på arbeidslivssentret med den nye IA-avtalen. Det vises til at det var enklere med støtte før når de visste hvem de skulle ringe og ble tildelt en kontaktperson ved arbeidslivssenteret som de hadde regelmessig kontakt med.

5.3 Samarbeid mellom aktører

Samarbeid mellom aktører er valgt som overordnet tema for å sette søkelys på essensen i IA-avtalen. Selve intensjonsavtalen er utarbeidet som et virkemiddel og en støtte for å nå målene i avtalen, med partssamarbeidet som nøkkelen til måloppnåelse. Temaet er delt inn i underkategorier som ser på funnene rundt støtte i IA-arbeidet. Vi stilte spørsmål om hvilke lagspillere informantene har med seg i IA-arbeidet generelt og ekspertbistand spesielt, og hvordan partssamarbeidet er synlig både i det daglige arbeidet og i prosessen med ekspertbistand. Det er tre underordnede temaer til samarbeid: Partssamarbeidet tar for seg IA-arbeidet som foregår mellom leder, tillitsvalgte og verneombud.

Andre aktører IA-arbeidet omhandler relasjonen med øvrige aktører rundt sykefraværsoppfølgingen og ekspertbistand. Samarbeid med NAV inkluderer både lokale NAV-kontor og NAV Arbeidslivssenter.

5.3.1 Partssamarbeidet

Utover deltakelse i AMU (arbeidsmiljøutvalget) blir verneombudet sjelden nevnt i forbindelse med sykefraværsoppfølging. I to intervjuer sier de at verneombudet har deltatt i tilfeller der sykefraværet er relatert til forhold på arbeidsplassen. Den ene informanten går så langt som å si «jeg føler ikke at tillitsmenn ser på dette som ei viktig oppgave faktisk». Andre informanter kvier seg litt med å svare når de får konkret spørsmål om partenes deltakelse på arbeidsplassen, og svarer med fraser som: *“de er informert, men ikke involvert”* og *«det er farlig å si kanskje, men nei dem er ikke delaktige.»*

På spørsmålet om de kunne si noe om samarbeid og prosess ved søknad om ekspertbistand trakk ingen av våre informanter frem tillitsvalgte eller verneombud. Ved oppfølgingsspørsmål hvor vi konkret spurte om tillitsvalgte og verneombud hadde noen rolle, ble det svart at ja, de er jo med om den sykemeldte ønsker det.

Altså hvis det er ting, så hender det at de er med, ja, hvis den ansatte vil ha dem med i en samtale eller sånn, men det er ikke sånn at de aktivt deltar i sykefraværsoppfølgingen.

Ute i virksomhetene lokalt er informantene generelt åpne på at det ikke er noe automatikk i at partene kobles på i sykefraværsoppfølgingen på individnivå. HR-rådgiverne på sentralt nivå i kommunene presiserer begge verdien et partsamarbeid kan gi. De sier blant annet at *“det er utrolig viktig med tett partssamarbeid”* og *“det er det vi mener er suksessen til å få til HMS arbeidet, inkluderende arbeidsliv og arbeidsmiljø er jo å ha nært partssamarbeid på arbeidsplassen, og det betyr verneombud og tillitsvalgte”*.

5.3.2 Samarbeid med NAV

De fleste av våre informanter sier at de har god dialog med lokalt NAV-kontor i oppfølging av de enkelte sykemeldte arbeidstakerne. Flere har en fast person på lokalkontoret som følger opp saker i deres virksomhet. Utover de som er i bransjeprogrammet og derigjennom har fått bistand fra NAV Arbeidslivssenter er det ingen som nevner tett og god dialog med NAV Arbeidslivssenter på nåværende tidspunkt. En informant sier at *«vi hadde noen på arbeidslivssenteret, tror vi har hatt 2,3,4,5,6 stk. Det endrer seg stadig, så dom har jeg brukt veldig lite, jeg bruker lokalkontoret jeg»*

I intervjuene savnes det mer kunnskap om ekspertbistand hos NAV-ansatte både lokalt og på arbeidslivssenteret. Å kunne utvise skjønn og gi økt støtte i prosessene er også faktorer som nevnes

som et savn. Hos en av våre informanter ble det foreslått å bruke tiltaket av lokalkontoret og det ble av lederen oppfattet enighet om å sette i gang prosessen. Lederen var ikke orientert eller hadde kjennskap til at hun selv skulle oppdrive ekspert og sende inn søknad til NAV. Hun ble sittende uvitende å vente på en ekspert helt til hun selv igjen tok kontakt med lokalkontoret og fikk beskjeden «*Ja, nei her tror jeg du faktisk må finne opp kruttet selv*». Hun beskriver en tidkrevende prosess videre uten særlig støtte. Informanten sier at «*jeg tror ikke NAV visste egentlig ikke hva det gikk ut på, det var bare et flott tiltak de kunne sette inn i handlingsplanen sin*». Om ikke veiledningen og støtten bedret seg sier hun at hun ikke ønsker å sette av tid til å benytte seg av tiltaket igjen.

Intervjupersonene savner en fast kontaktperson på NAV Arbeidslivssenter slik de hadde før alle virksomheter ble omfattet av IA-avtalen. Den ene HR-rådgiveren hadde imidlertid ikke akseptert å skulle miste sin kontaktperson, og har fortsatt relasjonen på lik linje som tidligere år. Hun refererte til at det i IA-avtalen står konkret at virksomheter som har fast kontaktperson i Arbeidslivssenteret fortsatt kan beholde den. En av våre informanter sier at «*jeg har sikkert sovet litt i timen, men det skjedde en endring og vi har ikke en kontaktperson lenger sånn som vi hadde*»

5.3.3 Samarbeid med andre aktører

Av støttespillere i IA-arbeidet trekker over halvparten av virksomhetene frem at BHT er involvert i prosessene og at de anser bedriftshelsetjenesten som en viktig støtte i sykefraværsarbeidet. Den ene informanten sier at «*BHT er god støtte når NAV ikke lenger er med*». Det oppleves uklart ute på arbeidsplassene hvem som kan være støttespiller og ressurs når det gjelder å få tilegnet seg mer kunnskap om tiltaket. I sykefraværssaker der arbeidsgiver har hatt dialog med BHT sier informanten at det er BHT som ofte har foreslått tiltaket ekspertbistand, og i samme vending sagt at de også kan levere tiltaket. En informant nevner at de trenger hjelp utenifra på grunn av høyt sykefravær og at de da har koblet BHT på i oppfølgingen. Mange arbeidsgiverne nevner at BHT også er en deltakende part i AMU møter. Selv om de fleste opplever god støtte i arbeidet fra BHT sier en arbeidsgiver at «*de går kanskje litt mye rundt grøten da på en måte, de var gode å ha for begge parter, men det blir litt lite konkret enkelte ganger synes jeg med bedriftshelsetjenesten*». Det kommer også frem i ett intervju at BHT ikke har vært koblet på i forkant siden leder ikke så det aktuelt i den enkelte saken.

Utover BHT har det i noen av sakene vært brukt attføringsbedrifter til å levere tiltaket ekspertbistand. Lederne som har benyttet seg av attføringsbedrifter har kjennskap til disse fra tidligere oppfølgingssaker. En arbeidsgiver sier «*vi har jo da en attføringsbedrift som vi samarbeider tett med når vi bestiller har vi også et godt samarbeid med dom*». En arbeidsgiver har også fått hjelp

til søknadsprosessen av attføringsbedriften som var leverandør av tiltaket. En av informantene sier det har skjedd en endring i retningslinjene med tanke på eksterne aktører: *“I starten fikk vi heller ikke lov til å bruke det på de attføringsbedriftene, men nå gjør vi dæ”*.

I virksomheter som er organisert med tilgang til HR-rådgiver ser vi at HR blir trukket inn eller er pådriver som lederstøtte ved høyt sykefravær eller bistand til bruk av virkemidler i IA-avtalen. I enkelte saker er det HR sentralt i kommunen som har hjulpet til ved å gi støtte i søknadsprosessen om ekspertbistand eller overtatt lederoppgavene ved bruk av virkemiddelet.

5.4 utfordringene med sykefraværsarbeidet

Dette tema ser på de faktorer informantene løftet som utfordringer som påvirker sykefraværsarbeidet som de opplever å ikke får gjort noe med. Faktorene som spesielt ble nevnt er tatt med her: Pandemien og de ansattes alder og helse.

5.4.1 Pandemien

Prosjektets intervjuguide inneholdt ingen spørsmål som direkte berørte pandemien og dens eventuelle utfordringer. Men det blir naturlig å si noe om temaet da nesten alle våre informanter berørte temaet og sju av våre elleve informanter kom med konkrete bemerkninger relatert til at pandemien har påvirket sykefraværsarbeidet. Mange opplever økt bruk av egenmeldinger og høyere sykefraværstall enn før pandemien. Hos de arbeidsgiverne hvor det er mulig å utføre arbeidet fra hjemmekontor er det vanskelig som leder å vite om det egentlig skulle vært meldt inn fravær eller om arbeidet som utføres i hjemmet kan likestilles med en arbeidsdag. En informant forteller at det har vært noen diskusjoner rundt bruk av egenmelding eller ei, karantene eller sykdom. Men sier at *“klarer de ikke å utføre arbeidet er det egenmelding, sitter dem og underviser hjemmefra så er det ikke egenmelding”*. Mange informanter forteller at de ikke har prioritert det forebyggende arbeidet med arbeidsmiljø og sykefravær på grunn av andre krevende arbeidsoppgaver. Informantene har uttrykt at *“vi har måtte revitalisere praksisen vår nå på grunn av pandemien”, “det har vært krevende å drive i oppvekstsektoren i disse to årene”, “sykefraværsmøter har ligget litt brakk nå, men nå som vi er på banen igjen skal vi prøve å dra det i gang igjen”, “på grunn av covid har vi har ikke hatt tid til så mye annet, det har vært helt spesielt”*.

På den ene arbeidsplassen treffer vi en leder som legger mye vekt på det økte arbeidspresset helsesektoren har stått i de siste par årene. Hun er åpen på at hun måtte gå inn og lese på at hun har fått med seg hva ekspertbistand er før hun tar imot oss til intervju:

Jeg var jo litt inne og leste på det men.....Jeg tror vel at det at dette tiltaket kom i en tid der....Det sa pang like etterpå, så vi har på en måte ikke..... Det. Det har gått litt mer...sånn hus forbi det må jeg bare ærlig innrømme altså. Så selv om vi bruker veldig mye hjelp av det vi vet vi har, så har denne ekspertbistanden har vært...litt sånn utenom meg, hvert fall.

Majoriteten av informantene uttrykket at pandemien har gjort det utfordrende å jobbe med inkluderende arbeidsliv de to siste årene. Mye av tiden til ledere går med til driftsmessige utfordringer knyttet til smittevernstiltak, restriksjoner, skiftende retningslinjer og perioder med mye korttidsfravær. Men når de redegjorde for sykefraværstallene for oss presiserte flere at det nettopp er langtidsfraværet som har vært økende siden 2019, og det kom egentlig ganske overraskende på flere. Det pekes på flere årsaker til økende langtidsfravær. Noen informanter, og spesielt innen helse, sier at de ansatte er veldig slitne etter å ha stått to år i førstelinja i pandemien. Vi sier spør den ene HMS-rådgiveren om hva hun tror er årsaken til at langtidsfraværet har økt i kommunen:

Ja, det har vi sett litt på og det er ulike forklaringsfaktorer, men noe kan jo være at det tidligere kall det kronikere, har kanskje hatt mulighet til å være på jobb før med plagene sine, men med pandemien så har dem kanskje vært hjemmeværende lenger da. Det kan være én forklaring og en annen forklaring som vi jobber tett med de ulike virksomhetene, spesielt helse og omsorg, skole og barnehage det er dette med arbeidspress. Det med emosjonell belastning blant anna, at det begynner å gjøre seg kjenne i de virksomheta. Og så er det litt sånn fra våres side da, litt utfordrende å få dem til å sette ord på det, fordi det hos noen kan være litt tabubelagt at det dem ikke tåler presse liksom. Det vil dem ikke innrømme, hverken kanskje ledelsen og HMS-utvalget som sådan og kanskje den enkelte ansatte ...

Hun peker her på to faktorer, både et økt arbeidspress under pandemien og at det kan være lettere å bli værende hjemme når det er mer akseptabelt med restriksjonene vi har hatt i samfunnet de siste par årene.

5.4.2 Ansattes helse

Flere informanter legger vekt på at noen av tilfellene med langtidssykemeldinger ligger utenfor deres kontroll, og hvor muligheten for påvirkning er liten. Det gjelder særlig eldre ansatte eller personer med kronisk sykdom, og det er i størst grad innenfor helse og håndverksyrkene hvor utfordringen er tydeligst. Godt voksne ansatte og seniorer har ofte slitasjeplager etter mange år i yrket. En av informantene sier:

...jeg ser jo det i hjemmesykepleien, og så begynner vi å få en god del voksne damer sånn 55-60 år. Som har jobbet i dette yrket her i mange, mange år, og det kommer noen vondter. Du har rygger, nakker, armer som er et resultat av mange års jobb og slitasje og da det vil det komma no sjukefravær der altså. Og det ser vi veldig tydelig, i hvert fall i våres enhet da.

En av informantene uttrykker oppgitt at det er «ting vi ikke får gjort noe med, og det er noe kronisk sykdom det er sånne ting da blant de eldre som vi føler vi ikke har mulighet til å påvirke». En annen informant kaller det såkalte «gjengangere», og at disse også under pandemien har vært enda vanskeligere å følge opp. Tre av informantene sier at det er denne typen langtidsykemeldinger som de ikke har helt kontroll på som bidrar til det høye sykefraværet på arbeidsplassen. Alle informantene legger vekt på at det i disse tilfellene er viktig å forsøke å forebygge, og at en åpen dialog rundt hvordan de best kan tilrettelegge er den viktigste strategien. Arbeidsgiver prøver å gi de ansatte en ansvarsfølelse og motivere de til å jobbe mot felles mål og godt samarbeid rundt IA-arbeidet. Arbeidstaker har også medvirkningsplikt, noe som innebærer at de ikke er pliktig til å oppgi diagnose, men at de skal kunne si noe om funksjon. Lederne som har en policy som sier at den ansatte skal gå til leder før lege anser det som viktig et virkemiddel for virksomheten i arbeidet med forebygging av sykefraværet.

5.5 Styring og ledelse

Styring og ledelse er et overordnet tema fordi det står sentralt når vi skal forstå hvordan IA-avtalen operasjonaliseres og implementeres lokalt i den enkelte virksomhet. Hvilke formelle styringsinstrumenter tas i bruk for å nå målene i avtalen, og hva slags uformelle normer og verdier kommer til synet det daglige i IA-arbeidet? Vi forstår både styring og ledelse som måter å påvirke adferd, hvor styring skjer på bakgrunn av formelle lover, regler og rutiner, mens ledelse handler om det relasjonelle og prosessuelle møte mellom mennesker (Røvik, 2007).

Vi har lagt inn tre underkategorier i analysen. Under det første temaet har vi kategorisert det vi oppfatter som den utøvende ledelsen av virksomhetene. Neste tema er lokal forankring. Med det menes de elementene i intervjuene hvor det kommer frem hvordan IA-arbeidet er forankret og implementert på arbeidsplassen, hvilken kultur og arbeidsmiljø informantene mener at virksomheten har, samt hvordan IA vises i det daglige arbeidet.

Den siste underkategorien har vi kalt formell styring. Formell styring samler opp de data i funnene som omhandler policy, altså retningslinjer og prinsipper og strategier (hva som skal gjøres). Både sentrale strategier for organisering av IA-avtalen og de lokale strategier og styrende prinsipper er

samlet opp her.

5.5.1 Ledelse

På spørsmål om hvordan de jobber med sykefraværsoppfølging i det daglige svarer flere at de jobber med trivsel på arbeidsplassen, men også at de kjenner sine medarbeidere godt og går i dialog og tar en prat med den eller de som har mye fravær, fremfor å løfte det i plenum. Utfordringer forsøkes løst på laveste nivå ved å lytte og vise tillitt. En leder sier at hun forsøker å være litt på tilbudssiden og tilrettelegge i en periode for å unngå en sykemelding. De fleste har en intensjon om å jobbe forebyggende med sykefravær, men sier likevel at det først er etter en lengre periode med sykefravær at de kaller inn til samtale. En leder erkjenner at de kommer "for sent inn i taklinga" og en annen beskriver sykefraværsoppfølgingen med at de lever i nuet og tar ting når det oppstår. Noen av de samme svarene gis på spørsmål om hva slags formelle styringsdokumenter (strategier og/eller handlingsplaner) de tar utgangspunkt i når det jobbes med IA. Flere informanter svarer at strategien er å være tett på de sykemeldte, og gjerne før de blir sykemeldt for å kunne tilrettelegge før en sykemelding foreligger.

Heller enn å snakke om sykefravær velger flere ledere å snu på det og snakke om nærvær og tilstedeværelse. Fire av våre informanter jobber i helse og omsorg og i perioden intervjuene foregår er lederne preget av pandemien. Høyere sykefravær enn før pandemien er mer regelen enn unntaket. En leder sier at hun forsøker å gjøre de ansatte ansvarlige ved å snakke om hvilke konsekvenser det har for kolleger om de uteblir fra jobb. De tar opp sykefraværet på felles møter som "ukeslutt" og "personalmøter". Ledere både fra helse og oppvekst føler de må trå litt varsomt og ikke ha så mye fokus på sykefravær for tiden fordi de ansatte er så slitne etter lang tid i pandemien. En leder ved en skole sier for eksempel:

Vi har drevet å drøfte det nå i høst om det vi skal ha litt fokus på det, for det har vært mye fravær, men så har vi kanskje landa litt at det er ikke helt tiden for det nå.

Lederen og ledergruppen hun var med i hadde et ønske om å skåne de ansatte for å følge skyld i at sykefraværet hadde vært høyt over en lengre periode.

De lederne som vegrer seg for å ta opp sykefraværet i felles fora med de ansatte, er de som heller ikke kan fortelle oss målet på- og nåværende sykefraværsprosent. Heller enn å oppgi et prosenttall sier de for eksempel at målet er lavest mulig eller at sykefraværet er litt høyt akkurat nå. De har altså ingen klare måltall å rette tiltakene for sykefraværsoppfølging etter.

En av HR-rådgiverne i kommunen mener at dedikerte ledere ute i tjenestene kan lykkes med godt IA-arbeid uavhengig av sentrale styringsdokumenter gitt at de er dedikerte i lederrollen. De lykkes med å få ansatte tilbake fra sykefravær ved å være tidlig på: *“fordi det handler om den relasjonelle ledelsen. Det handler om å bry seg om menneskene og at menneskene er ressursene dine.”*

Rådgiveren sier også at hennes rolle er å sørge for at kommunens policy for inkluderende arbeidsliv gjøres kjent og følges opp av alle ledere, også de som ikke sees på som den dedikerte leder. Den andre HR-rådgiveren har faktisk motsatt oppfatning og sier de som lykkes med et lavere sykefravær ute i enhetene er de som faktisk tar i bruk og anvender kommunens personalhåndbok hvor det står klare retningslinjer for hvordan lederen skal forholde seg til sykefravær.

Men vi ser jo at vi har utfordringer med å få den enkelte enhet til å jobbe på den måten. Og det har noe med at noen har et veldig lavt sykefravær, og kan tenke at dette gjelder ikke meg før det plutselig smeller, og da gjaldt det meg likevel. Og det andre er at det er litt utfordrende å få videreformidla kunnskap om at forebygging er så viktig, da får du mindre å gjøre i ettertid. Så det er jo derfor det med ledelse er så viktig i den sykefravær strategien våres, for at strukturert ledelse mener jo vi er noe av nøkkelen her da.

HR-rådgiveren som kom med denne uttalelsen, setter søkelyset på noe som virker gjeldene i flere virksomheter. Så lenge det er gode tider nedprioriteres fokuset på forebyggende og inkluderende arbeid. Og når det plutselig endrer seg som under pandemien og strategiene mangler for hvordan man skal angripe utfordringen, tar lederne i bruk det som faller naturlig uten en overordnet plan. Lederne forteller oss om flere tilfeller der de jobber med tilstedeværelse, trivsel på arbeidsplassen og tilrettelegging internt. De uttrykker en frustrasjon over at sykefraværet øker og at de allerede er på hæla og ikke har tid til å jobbe forebyggende. *“Vi har så mye annet å drive med, så dette blir sånn ekstraarbeid i tillegg”*, sier en av intervjupersonene.

De private virksomhetene vi har snakket med har de laveste målene på sykefravær, og tester som ledere ut ulike tilnærminger for å få ned sykefraværet. De har ingen styrende dokumenter og strategier for Inkluderende arbeidsliv å vise oss, men jobber med det de som ledere tror vil fungere. Vi oppfatter i intervjuene at de har en klar målstyring, men ingen understøttende strategier annet enn å ha høyt fokus på måltallene. Med manglende strategier og styringsdokumenter opplever de å bli stående litt alene i arbeidet med inkluderende arbeidsliv og har heller ikke opplevelse av at tillitsvalgte ser på det som en prioritert oppgave. De har små team med tett oppfølging og det er kort vei mellom leder og ansatt. Den ene lederen forsøker å motivere sine ansatte til å ikke være borte og har innført bonusordning for tilstedeværelse på jobb. To av lederne i privat sektor sier de har månedlige rapporter og tall på nåværende sykefravær og målene som gjøres kjent for alle ansatte. I

den ene bedriften bruker de informasjonsskjermer i kantinen til å vise målene opp mot det aktive sykefraværet.

5.5.2 Lokal forankring

Mange av informantene trekker frem et godt arbeidsmiljø som viktig for å holde sykefraværet nede. Trivsel er begrepet som oftest blir omtalt når informantene snakker om et godt arbeidsmiljø. Spesielt to av lederne i private virksomheter nevner spesifikt at de har tett og godt arbeidsmiljø og at ingen slutter frivillig. Den ene lederen sier at det for det meste positivt, men fører også til at de har mange godt voksne ansatte med økte belastningsskader.

Åpenhet og dialog er faktorer lederne nevner som viktig når vi spør om hvordan det jobbes med sykefraværsoppfølging i det daglige. En leder sier det er utfordrende å få åpenheten til å gå begge veier. Selv om policyen sier at man skal gå til leder før lege er det flere som nevner at det ikke følges i praksis. To av lederne med kortest fartstid på arbeidsplassen ga inntrykk for å aktivt forsøke å snu en tidligere ukultur hvor det har vært vanlig å være hjemme uansett ved sykdom, uavhengig av hva som feiler den ansatte.

På flere av arbeidsplassene er sykefraværet på agendaen på faste møter, men i litt ulik form. Innen helsesektoren og oppvekst trekker et par ledere frem at de ikke ønsker å si sykefraværet på faste møter fordi alle vet hvem det er som trekker prosenten opp. Da forsøker de heller å snakke om tilstedeværelse og nærvær. Også her skiller kulturen seg litt ut på to av de private arbeidsplassene, hvor mål og faktisk sykefravær gjøres hyppig kjent for alle.

Tre av virksomhetene hadde egne former for intern tilrettelegging utover det de plikter å tilrettelegge for som arbeidsgivere. To av virksomhetene får den ansatte selv til å fylle ut en funksjonsvurdering eller logg. Den ene private virksomheten har også en vaktmestergruppe hvor den ansatte i en periode kan gjøre annet arbeid som en avlastning.

5.5.3 Styring

Kommunale lederne vi har snakket med er ansatt i til sammen seks ulike kommuner. Flere snakker om at det er et sterkt fokus på sykefraværsoppfølging på politisk nivå og i sentraladministrasjonen i kommunen. Tjenestene rapporterer på sykefraværet, og de referer til at det foregår ulike formelle møter mellom hovedtillitsvalgte, verneombud og kommunen sentralt en-to ganger i året. Akkurat

hvordan det er organisert og hva de ulike møteforumene heter i kommunene varierer litt fra sted til sted.

I de offentlige virksomhetene opplever vi at det stort sett er HR-ansatte på sentralt nivå i kommunene som har uttalte formelle rutiner for operasjonalisering IA-arbeidet. En HR-ansatt uttrykker «vi har en struktur og en systematikk som vi har jobbet med over år, og vi har en strategi for forebyggende sykefravær» som rapporteres på detaljnivå hos kommunestyret.

I den ene kommunen er det blant annet etablert et eget samarbeidsutvalg bestående av NAV Arbeidslivssenter og senter for sykefraværsoppfølging på lokalt NAV -kontor, hovedtillitsvalgte og hovedverneombud som møtes fire ganger årlig. Her utarbeides tiltaksplaner og det snakkes om satsningsområder. Ledere ute i den enkelte tjenesteenheten må rapportere på sykefravær hvert tertial og det løftes også fram som tema på større HMS temamøter. Her står også fokuset på forebygging sentralt, da de heller ønsker å «forebygge, fremfor å reparere». Begge HR-rådgiverne påpeker imidlertid utfordringer knyttet til å få rutinene implementert ut i de enkelte tjenesteenhetene.

De private virksomhetene oppgir ikke at de har noen formelle strategier og styringer å forholde seg til eller at de må rapportere videre om sykefravær eller IA-arbeidet. De uttaler også at de ikke har satt seg så godt inn i selve i selve IA-avtalen eller lest seg opp på ekspertbistand. Den ene lederen sier at han ikke har noe særlig forhold til IA-avtalen og hva den egentlig ut på.

6 DRØFTING

I de foregående kapitler har vi presentert et teorigrunnlag med relevansen for studien, redegjort for metoden og presentert resultater fra intervjuene. I dette kapitlet drøftes resultatene ved hjelp av teori og tidligere forskning for å besvare problemstillingen. Vi drøfter først resultatene av undersøkelsen og de betraktningene vi gjør oss om betydningen av ekspertbistand som virkemiddel på lokalt nivå, før vi avslutningsvis reiser problemstillingen på et samfunnsnivå.

Vi har valgt å strukturere kapitlet ved å først svare på de to første forskningsspørsmålene som er ganske konkrete for deretter å gå over til de siste litt mer overordnede forskningsspørsmålene for å se på IA-avtalens retningslinjer og organisering både på lokalt og samfunnsnivå. Vi mener at IA-avtalens organisering med virkemidler fremforhandlet av trepartssamarbeidet på samfunnsnivå, har betydning for hvordan ekspertbistand anvendes i det lokale IA-arbeidet. Det skal vi komme tilbake til mot slutten av drøftingen.

Vi drøfter og forklarer funnene opp mot forskningsspørsmålene i lys av ulike teorier for å se resultatene fra flere synsvinkler. Problemstillingen vi har valgt for oppgaven er ikke formulert for å trekke en konklusjon, men belyse aspekter ved IA-avtalen og hvordan det etterleves lokalt ved ekspertbistand som tiltak for å redusere sykefraværet.

Hvilken betydning har ekspertbistand som virkemiddel i det lokale IA-arbeidet?

Forskningsspørsmål:

1. Hvilke aktører er involvert i prosessene ved anvendelse av ekspertbistand og generelt IA-arbeid?
2. Hvilke erfaringer har arbeidsgiverne med virkemiddelbruk fra tidligere og nåværende IA-avtale?
3. På hvilken måte påvirker organiseringen av IA-avtalen virksomhetens praksis?

6.1 Hvilke aktører er involvert i prosessene ved anvendelse av ekspertbistand og IA-arbeidet generelt?

I resultatdelen har vi sett på ulike aktører i prosessen med ekspertbistand og lokalt IA-arbeide. Siden et sterkt partssamarbeid er et bærende premiss i IA-avtalen, drøfter vi de interne aktørenes rolle først. I IA-avtalen for 2019-2022 løftes topartssamarbeidet mellom ledelse, tillitsvalgte og verneombud frem som suksessfaktorer for å lykkes (Regjeringen ved arbeids- og sosialministeren,

2018). Ekspertbistand som virkemiddel retter seg mot den enkelte arbeidstaker med lange og/eller hyppige sykefravær, vi drøfter derfor også den ansatte som en intern aktør i prosessen.

6.1.1 Interne aktører

IA-avtalen beskriver topartssamarbeidet på arbeidsplassen som det viktigste verktøyet i inkluderingsarbeidet (Regjeringen ved arbeids- og sosialministeren, 2018). Allerede i evalueringsrapporten for IA-avtalen 2010-2013 konkluderes det med at det er et stort potensial for bredere inkludering av tillitsvalgte, og at dette på sikt kan bedre det helhetlige, langsiktige og systematiske arbeidet (Ose et al., 2013).

Rapporten om IA-arbeidet fra 2018 sier at for å lykkes med IA må partene i større grad involveres. Suksessfaktorer som driftsnære og kompetente tillitsvalgte og verneombud med fastlagte uformelle og formelle møter er elementer som bør være til stede om det skal oppnås resultater i arbeidsmiljøarbeid (Faggruppen for IA-avtalen, 2018). Mer forskning på IA-arbeid understøtter dette: De virksomheter hvor partene samarbeider utover hva det lovpålagte avtaleverket krever, har bedre resultater knyttet til kvalitetsutvikling og arbeidsmiljø. Det konstateres videre at for å lykkes med lavere arbeidsrelatert sykefravær er partssamarbeidet en forutsetning, men det fordrer en vilje blant ledere til å bruke tillitsvalgte som en ressurs på arbeidsplassen (Buvik et al., 2018; Rosten 2021; Trygstad & Bråten, 2011)

Med bakgrunn i overnevnte forskning og innhold i avtalen, hadde vi en forventning forut for intervjuene om hvordan bred involvering av partene skulle komme til uttrykk. Vi antok at tillitsvalgte og verneombud kanskje ville være mer involvert som støtte i sykefraværsoppfølging i det daglige. Ikke for å involvere seg i de ansattes sykdomsforløp, men ved for eksempel å bidra til tiltak og arbeidsmiljøarbeid for den enkelte ansatte med helserelaterte utfordringer og fravær. Svarene i intervjuene samsvarer imidlertid ikke med den forestillingen vi hadde, av hvordan tillitsvalgte og verneombud involveres. Det er vanskelig å redegjøre for hvordan man skal forstå "bredere involvering av tillitsvalgte og verneombud". Men uansett definisjon så finner vi ikke betydelig involvering av partene utover det som avtaleverket krever. Det er vanskelig å finne entydige svar på hvorfor partene ikke har en større rolle arbeidet med å redusere sykefraværet, til tross for søkelyset på tett topartssamarbeid i avtalen.

I IA-avtalen legges det vekt på at langtidssykefravær utgjør den største delen av sykefraværet og at partene i denne perioden vil legge særlig vekt på de med hyppig og gjentagende sykefravær. Det er arbeidsgiver- og arbeidstakerorganisasjonene på systemnivå som sammen med myndighetene har

satt fokuset på bred involvering av tillitsvalgte og verneombud i utformingen av IA-avtalen, men det fremkommer ikke hvordan de skal kobles på arbeidet med langtidssykefravær.

Ut fra intervjuene kommer det frem at involvering av tillitsvalgt og verneombud i hovedsak foregår på systemnivå fremfor på individnivå. Partene deltar på formelle møter som eksempelvis arbeidsmiljøutvalget (AMU), i tråd med virksomhetens lovpålagte plikter. Utover det ser vanlig praksis ut til å være at brukermedvirkning praktiseres ved at arbeidstakeren selv kan velge hvorvidt de ønsker involvering av tillitsvalgte og verneombud.

Av de lederne vi snakket med sier de fleste at verneombudet kun er med i prosessen om sykefraværet er direkte relatert til utfordringer med arbeidsmiljøet eller den ansattes helse, miljø og sikkerhet på arbeidsplassen. I tillegg møter vi arbeidsgivere som ikke ser behovet for å koble på partene, så lenge sykefraværet ikke er relatert til utfordringer på arbeidsplassen. Statens arbeidsmiljøinstitutt viser til at hele 35% av sykefraværet i Norge skyldes forhold på arbeidsplassen og det legges vekt på at det er på tide med økt fokus på partssamarbeidet for å få til arbeidsmiljøforebyggende tiltak og redusere sykefraværet (Rosten, 2021). I retningslinjene for virkemiddelet står det beskrevet at virkemiddelet også kan brukes i konfliktsaker og arbeidsrelaterte utfordringer.

Betrakter vi de offentlige virksomhetene vi har studert fra et instrumentelt perspektiv ser vi tendenser til en byråkratisk organisasjonsstruktur hvor ansvar og autoritet er hierarkisk rangert. Det er høy grad av spesialisering og arbeidsdeling. Majoriteten av de lederne vi har snakket med i de offentlige virksomhetene beskrev et tydelig organisasjonskart for oss, og var også klare på hvilke posisjoner de hadde både over og under seg. Rutiner på hvem som gjør hva i sykefraværsoppfølging ble også tydelig kommunisert, og med utsagn som «*Tillitsvalgte og verneombud er informert, men ikke involvert*» ble det klart for oss at partene ikke nødvendigvis involveres bredt. En byråkratisk organisasjon som de offentlige virksomhetene er en del av, skal i utgangspunktet kunne legge til rette for en effektiv forvaltning gjennom tydelige rolle- og ansvarslinjer. Men organisasjonsstrukturen kan også bli en barriere for samhandling mellom ansatte i ulike roller, avdelinger og forvaltningsnivå. Det formelle ved organisasjonen gjør dem mindre fleksibel og det kan være vanskeligere å skape en naturlig samhandling på tvers (Glemmestad & Kleppe, 2019). Dermed kan det i daglige være lettere for leder å informere tillitsvalgte, uten at de involveres i nevneverdig grad og sånn sett har de jo oppfylt «kravene» ut ifra retningslinjene i avtalen.

I de private virksomhetene uttrykker også lederne at involvering av partene ikke prioriteres. Alle de tre private virksomhetene er små/mellomstore bedrifter og beskriver en flat struktur med kort avstand fra leder til ansatte. Det innebærer ifølge Støren-Váczy (2019) at de er mindre byråkratiske og mer fleksible, noe som kan bidra til bedre kommunikasjon og samhandling internt i organisasjonen. Ut ifra disse betingelsene skal i utgangspunktet strukturen i de private virksomhetene legge til rette for god samhandling og involvering av partene. Når det imidlertid heller ikke er tilfelle her, kan det være andre forklarende faktorer.

Institusjonell organisasjonsteori beskriver en organisasjonskultur bestemt av et sett kulturelt betingede normer og verdier. Dersom disse normene og verdiene ikke samsvarer med et fokus på involvering av partene, vil det heller ikke omfavnes og gjennomføres i praksis. Det er vanskelig for oss å identifisere kulturen for involvering av tillitsvalgte og verneombud i virksomhetene, men når en av lederne sier at han ikke tror at de ansatte ser på tillitsvalgt og verneombud som viktige roller, så kan det indikere at de ikke har særlig høy legitimitet verken blant ansatte eller lederne. Det kan naturligvis være en årsak til hvorfor de ikke involveres. At svaret hadde vært annerledes om vi hadde intervjuet verneombudet og tillitsvalgte kan vi heller ikke utelukke, men uansett er lederens narrativ at det oppfattes som lite viktig. Evalueringsrapporten fra 2013 pekte på at to av tre ledere mente at tillitsvalgte har sentrale roller, mens halvparten av de tillitsvalgte selv mente det (Ose et al., 2013).

For oss kan det virke som at virksomhetene vi har intervjuet per i dag ikke har en kultur for tett og uformelt partssamarbeid, med mindre de ansatte har et sykefravær som er relatert til utfordringer på arbeidsplassen. Det kan virke som om virksomhetene handler ut fra en felles forståelsesramme og egne erfaringer i forhold til hva som fungerer, foreløpig uavhengig av at det institusjonelle ved partssamarbeidet på nasjonalt nivå prediker et tettere partssamarbeid (Christensen et al., 2015).

Funnene våre samsvarer med tidligere forskning også når det gjelder utfordringer med samarbeidsprosesser mellom partene på individnivå. Ifølge Hansen og Langvik (2011) skorter det i ikke på ambisjoner eller vilje til samarbeid, men det er vanskelig å få til i praksis. Deres forskning påpeker samtidig at det særlig innenfor offentlig forvaltning handler om at det ikke settes av nok ressurser til samarbeidet (Hansen & Langvik, 2011). Det kan for eksempel forklares med at det ikke blir prioritert av leder. Forskingen vektlegger også viktigheten av at ledere anerkjenner og prioriterer samarbeid med de tillitsvalgte for å oppnå best resultater (Buvik et. al, 2018). At lederne vi har intervjuet sier samarbeidet i stor grad begrenser seg til formelle møter kan forklares i at de uformelle normene og verdiene som preger organisasjonskulturen er styrende for hvilke oppgaver som til enhver tid vektlegges.

Ser vi imidlertid på strukturelle forhold på systemnivå, kan innhold og utydelig definisjon i avtalens organisering være en faktor til sviktende implementering når det gjelder samarbeid mellom partene lokalt. De ulike virksomhetene vil være sentrale «tolkere» av IA-avtalen og må omsette avtalens innhold til relevans for sin lokale arbeidsplass og sitt IA-arbeid. Sånn sett kan det også være vanskelig å etterleve forventingene i avtalen på den enkelte arbeidsplass, når det blir opptil den enkelte virksomhet og den enkelte leder å definere hvordan de skal operasjonalisere “bred involvering” av tillitsvalgte og verneombud.

HR-rådgiverne i de offentlige virksomhetene var i utgangspunktet ikke tiltenkt som nøkkelinformanter. To av henvendelsene våre til kommuner som har benyttet seg av virkemiddelet endte likevel opp hos HR-rådgivere. Informasjonen de ga oss som aktører i sykefraværsoppfølging har gitt en ekstra dimensjon i resultat og drøfting. I motsetning til lederne klarer HR-rådgiverne å benytte seg av avtalen, og har mer kunnskap om IA-avtalens innhold og omfang. De har også oversikt over de formelle rutinene tilknyttet sykefraværsoppfølgingen. Trolig henger det sammen med HR-rådgiverens funksjon og rolle. Å spesialisere HR-rollen er et NPM effektgrep. Oppsplittingen har en intensjon om å klargjøre sammenhengen mellom roller og oppgaver på den ene siden og offentlig forvaltning på den andre siden (Christensen et al., 2015). Fordelen med at HR-funksjonen spesialiseres vil være at det gjennom organisasjonsstrukturen legger til rette for mer effektivt IA-arbeid. Sykefraværsoppfølging og IA-arbeid legges til egne avdelinger og fagfunksjoner som gjennom utdanning og erfaring besitter en ekspertise om personalarbeid og ulike prosesser som omhandler håndtering av de menneskelige ressursene i virksomheten (Egerdal, 2019). Det vil kunne avlaste ledelsen i forhold til en del praktiske oppgaver, og sånn sett bidra til å styrke IA-arbeidet. En av lederne vi intervjuet fra privat virksomhet ønsket for eksempel å ansette en HR-funksjon nettopp av den grunn. Han så seg tjent med en ressurs som kunne jobbe systematisk med sykefraværsoppfølging fordi en del av disse oppgavene ble nedprioritert i en ellers travel hverdag.

En av våre HR-informanter påpeker at det er hennes jobb å sørge for at kommunens policy for inkluderende arbeidsliv gjøres kjent og følges opp av alle ledere. Begge HR-rådgiverne har midlertid utfordringer med implementering nedover i den enkelte tjenesteenheten. I tillegg har særlig én av HR-rådgiverne problemer med å skjønne hva ekspertbistand er. Til tross for en organisasjonsstruktur som i disse tilfellene skal legge til rette for en produktiv forvaltning av IA-arbeidet, er det likevel faktorer som bidrar til å hemme implementeringen lokalt. Hva kan være årsaken til det?

Dersom lederne ikke har tillit til HR eller ikke ser på arbeidet de gjør som viktig, vil det påvirke innflytelsen de har som premissleverandør. Til tross for sin spesialisering av funksjonen har ikke HR noen instruksjonsmyndighet. HR kan imidlertid oppnå legitimitet hos ansatte og ledere dersom det

oppleves at de får den hjelpen de trenger (Egerdal, 2019). Informasjonen vi fikk fra lederne i de offentlige organisasjonene med en tilknyttet HR-funksjon, viste generelt liten kultur for å benytte seg av HR som et veiledende og rådgivende organ. I tillegg etterspurte de fleste ytterligere støtte i arbeidet med sykefraværsoppfølging. En årsak kan derfor være at HR-avdelingen ikke har legitimitet i resten av virksomheten, og dermed mister de også innflytelse.

Ser vi på organisasjonsstrukturen kan det være at spesialiseringen av HR-funksjonen bidrar til at det er "for mange" aktører involvert i forvaltningen, og det fører til dårlig informasjonsflyt og samhandling på tvers av avdelinger og forvaltningsnivåer. NPM effekter i store offentlige virksomheter med høy grad av byråkrati kan resultere i en fragmentering av makt og ansvar (Christensen et al., 2015). Det kan altså rett og slett tenkes at de bare ikke lykkes med å nå ut til lederne og de ansatte. Sterk arbeidsdeling og spesialisering kan samtidig føre til at lederne blir for avhengig av, eller forventer at det er noen andre - i dette tilfellet HR – som tar seg av oppgaver tilknyttet IA og sykefraværsoppfølging, og mister derfor eierskapet til oppfølging av egne ansatte.

En annen årsak kan være at det er større fokus på styring fremfor ledelse. Den strategiske HR-rollen som styringsverktøy for å nå virksomhetens overordnede målsettinger får mer plass, dermed kan HR som operativ ressurs for den enkelte ansatte oversees eller nedprioriteres. Problemet med det er ifølge Andersen og Kuvaas (2009) at den normative strategiske HR-funksjonen er vanskelig å få til i praksis. Det skyldes blant annet at forutsetningene er urealistiske. Det er sjeldent at overordnede strategier gir direkte eller åpenbare føringer for hvordan handle i praksis. Det finnes heller ingen enkle oppskrifter som sikrer at de strategiske hensynene ivaretas. Det er altså vanskelig for HR å utarbeide rutiner og retningslinjer som er i tråd med overordnede strategier. Det er for eksempel ekspertbistand et eksempel på.

Andersen & Kuvaas (2009) argumenterer for at mangel på riktig ekspertise kan forsterke utfordringen med implementering. HR-ansatte er som regel utdannet innenfor arbeidsrettet jus eller økonomi, og mangler i mange tilfeller kunnskap som omhandler menneskers adferd, motivasjon og holdninger. I tillegg er HR-litteraturen svært normativt forankret, og i likhet med tiltak i IA-avtalen, er også generelle HR-tiltak i liten grad bygget på kunnskap om effekten av disse tiltakene, eller på lokale behov eller forutsetninger (Andersen & Kuvaas, 2009). Det vil naturligvis gjøre det vanskelig å avgjøre hva som er «beste praksis».

De HR-ansatte som i større grad lykkes med praksis, er de som legger mer vekt på den sosiale «myke» HR-rollen. Det å være talsmann, lytte, forstå og reagere på behov fra de ansatte er viktige premisser i for en slik funksjon. Men det krever også en viss kombinasjon av disse to rollene. Det vil si

at HR-ansatte både skal kunne se den ansatte, og samtidig fungere som strategisk partner for ledelsen (Andersen & Kuvaas, 2009). Ut ifra den informasjonen vi fikk fra våre to HR-informanter, opplever vi ikke at de er veldig tett på de ansatte. Det vises i hovedsak til overordnede strategier, rutiner og prosedyrer i personalhåndbok. Det samme gjelder informasjonen vi fikk fra lederne. Samtidig virker de dog interessert i, og villig til å bistå i enkeltsaker som oppleves utfordrende eller vanskelig.

Vi mener det er viktig å påpeke at det i litteraturen om HR-rollen er noe tvetydighet. På den ene siden skal HR være en ressurs for de ansatte, men samtidig påpekes det at det er ledere med personalansvar som har ansvaret for sine ansatte, og at HR kun skal være en rådgivende funksjon for disse. Det gjør det naturligvis forvirrende, og kan være vanskelig for HR å avgjøre på hvilken måte han/hun skal være involvert. Det er sånn sett vanskelig for oss å skulle legge «skylden» på noen andre enn lederne, ettersom det til syvende og sist er deres ansvar å følge opp den sykemeldte. Etter vår mening, innebærer det ansvaret også å gjøre seg kjent med hvilke muligheter som foreligger og å ta i bruk de systemene som HR legger til rette for.

Ledere er en viktig premissleverandør for hvordan IA-arbeidet utøves lokalt. Ved siden av tillitsvalgte og verneombud utgjør de topartssamarbeidet på arbeidsplassene. Vi spurte lederne om hvordan de jobber med sykefraværsoppfølging i det daglige. Svarene vi fikk gikk utelukkende på utsagn rundt arbeidsmiljø og trivsel. De har fokus på å ha en åpen dør, og en åpen dialog med de ansatte. De ønsker å være til stede for ansatte på arbeidsplassen. De sier at de har fokus på å ta ting når det oppstår, og være tett på den enkelte. En av de to HR-rådgiverne vi snakket med sier at dedikerte ledere vil lykkes med sykefraværsoppfølgingen uten systemene og rutinene, fordi det handler om den relasjonelle ledelsen. Hun trekker altså frem den personorienterte lederen som en som oppnår målene de har satt strategisk i kommunen. Den andre HR-rådgiveren derimot sier de lederne som lykkes, er de som følger retningslinjene og strategiene som HR har i personalhåndboka

Skal vi tro tidligere forskning er det den personorienterte ledelsen som er viktigst i arbeidet med inkluderende arbeidsliv. Det påpekes at strenge regimer rundt prosedyrer og oppfølging ikke nødvendigvis fører til lavere sykefravær, men at arbeidet heller krever såkalte «inkluderende arbeidsgivere» (Ose et al., 2013). Dette ser vi altså er gjennomgående hos våre informanter. Lederne er opptatt av at ledelsen som utøves ikke er basert på autoritet, men på tillit og skjønn i tråd med det de uttrykker er grunnleggende verdier i organisasjonen. Det stemmer overens med et institusjonelt perspektiv, der lederne utøver ledelse i relasjon med den ansatte og har fokus på motivasjon og prestasjonsbasert påvirkning. For eksempel ved å motivere den ansatte til å komme på jobb.

Det legges derimot ikke i like stor grad vekt på systemorientert styring. Det vil si at vi ikke opplever at lederne tar i bruk gjeldene rutiner og prosedyrer for oppfølgingen av sykemeldte. Vi får inntrykk av at lederne ikke setter seg godt nok inn i nåværende IA-avtale, og gjør seg kjent med virkemidlene avtalen omfatter. De uttrykker for eksempel at de kjenner til avtalen, men ikke kan spesifisere hva den innebærer, samtidig som de ønsker mer støtte i arbeidet. Tidligere forskningen påpeker at det er svært viktig at lederen tar ansvar og er bevisst på sin rolle i IA-arbeidet (Buvik et al., 2018). Det kan bety at det er forventninger om at en leder til enhver tid gjør seg kjent med gjeldende regler og lovverk, og at de blant annet klarer å benytte seg av de virkemidlene og det handlingsrommet avtalen gir. Vi stiller dermed spørsmålsteget til hvor bevisste lederne er i utøvelsen av sin rolle som, og sitt ansvar som hovedaktør i sykefraværsoppfølgingen.

Det kan være flere årsaker til hvorfor lederne ikke helt klarer å være den systemorienterte lederen. Det kan blant annet handle om tid. Det ble tidligere nevnt at det særlig innenfor det offentlige ikke settes av nok ressurser til IA-arbeidet (Hansen & Langvik, 2011). I en travel hverdag, kan det være enklere å ha fokus på de operative, daglige gjøremålene som gjerne utøves i samhandling med de ansatte. Dermed vil de systemorienterte oppgavene som er mer tidkrevende å sette seg inn i, nedprioriteres. En annen årsak kan være selve organiseringen av avtalen. Som vi har vært inne på tidligere er utformingen av avtalen på systemnivå utydelig, noe som også gjør den utfordrende for den enkelte leder å ta i bruk og operasjonalisere.

En av HR-rådgiverne poengterer at "strukturert ledelse" sier noe om viktigheten av å jobbe forebyggende og strukturert med sykefravær, også på «godværsdager». Da vil virksomheten kanskje stå bedre rustet til å håndtere uforutsette hendelser. Ut ifra et instrumentelt perspektiv kan vi argumentere for at dersom lederne i større grad hadde utnyttet det handlingsrommet som organisasjonsstrukturen gir, gjennom blant annet arbeidsdeling, rutiner, prosedyrer, ansvar etc. hadde det vært enklere å nå målsettingen om lavere sykefravær.

I enkelte tilfeller opplever vi at lederne utviser styring fremfor ledelse. To av informantene uttrykker at de bruker sin styringsrett for å få den ansatte med på å bruke ekspertbistand, og minner om at den ansatte har medvirkningsplikt og aktivitetsplikt. En tredje arbeidsgiver forteller oss at hun har informert de ansatte i personalmøte om at de som blir sykemeldt fremover vil bli søkt inn for tiltaket ekspertbistand. Handler lederne her ut ifra institusjonelle logikker, vil det trolig ha å gjøre med at tidligere erfaringer tilsier at det er en god ide. Har de benyttet tiltaket med hell tidligere, vil det være enklere å benytte det igjen. Christensen et al., (2015) sin logikk om stivhengighet viser seg gjeldende også her. Ettersom virkemiddelet er relativt nytt, og ikke blitt benyttet tidligere kan vi imidlertid anta at det har foregått en form for rasjonell handling. Lederne har vurdert ulike tiltak eller virkemidler

opp mot hverandre, og besluttet at ekspertbistand kan gi best effekt ut fra det problemet de står ovenfor.

Ose et al., (2013) bemerker i sin forskning at det trengs mer kunnskap om hva som skal til for å få til et bedre samarbeid internt i virksomheter. Det rådende styringsparadigme de senere år setter søkelyset på behov for samhandling for å overkomme de utfordringer samfunnet står ovenfor (Vabo og Røiseland, 2008). Innen velferdspolitikken innebærer en av de aktive aktørene i samhandlingen brukeren selv. Medbestemmelse og brukerinvolvering innebærer at den personen tjenesten rettes mot, også må være delaktig i prosessen. Den ansatte skal få hjelp med å komme tilbake til arbeid, men plikter også til å medvirke og sørge for at tiltakene som iverksettes blir effektive (Askheim, 2017). I vårt resonnement definerer vi den sykemeldte ansatte som en bruker av velferdstjenester som mottaker av sykepenger med en rett til medvirkning, og en plikt til å gjøre det de kan for å bidra til samfunnet. Når arbeidsgiver mottar tilskudd til ekspertbistand rettet mot en ansatt, forstår vi også det som en velferdstjeneste, ettersom at det er NAV som forvalter midlene til tiltaket.

I studien har vi ikke intervjuet den sykemeldte arbeidstakeren, men deres ledere. Informantene ble spurt om i hvilken grad den sykemeldte selv har vært involvert i prosessen frem til ekspertbistand ble innvilget. På informasjonssidene om ekspertbistand på nav.no adresseres tilskudd til ekspertbistand til den ansatte selv med følgende ingress: *“Er du sykmeldt, eller har du vært sykmeldt? Har du utfordringer med å mestre jobben din? Ekspertbistand betyr at du og lederen din får hjelp fra en nøytral person (ekspert) utenfra som har kompetanse på sykefravær”* (Nav, 2022a).

De fleste informantene sier at den ansatte er involvert i prosessen siden virkemiddelet ofte har kommet opp som forslag i for eksempel dialogmøter med NAV. Men vi har ingen eksempler fra undersøkelsen på at brukeren selv har fremmet forslaget om å iverksette virkemiddelet eller vært delaktig i avgjørelsen om hvem som skal være deres ekspert. Snarere tvert imot, utsagn fra noen av lederne kan tyde på enkelte tilfeller der leder har tatt en avgjørelse om at det skal søkes om ekspertbistand uten at den ansatte har vært involvert. I etterkant av avgjørelsen har de fått den ansatte til å samtykke og medvirkningen later til å være begrenset til at arbeidstaker møter opp til avtaler med eksperten.

Brukermedvirkningsdiskursen som har preget velferdspolitikken de siste tiårene beror på en antakelse om at medvirkning er en forutsetning for ønskede resultater (Askheim, 2017). Vi finner det oppsiktsvekkende at det i et individrettet tiltak som ekspertbistand har så stort fravær av medvirkning fra den sykemeldte, og især når det gjelder valg av eksperten som skal bistå i deres sak. På en side kan det virke som den sykemeldte mer blir utsatt for virkemiddelet enn at de involverer seg i det selv. I disse tilfellene tar lederne i bruk sin autoritet gjennom hierarki for påvirke adferd. På

den andre siden, kan det tenkes at årsaken til at medvirkningen ikke er synlig i praksis, handler mer om at ansatte ikke tar ansvar selv. Det kan være en konsekvens av at lederen bruker sin styringsrett, og at den ansatte dermed blir passiv. En annen tilnærming kan være at den rause sykepengeordningen fungerer som en hvilepute for den sykemeldte. Ettersom vi ikke har intervjuet den sykemeldte vil vår opplevelse av medvirkning være begrenset til å gjelde lederens perspektiv. Det ville vært interessant å se på om økt medvirkning og eierskap til ekspertbistand fra arbeidstakeren sin side ville gitt andre resultater etter at tiltaket er avsluttet. Vi vil anta at det er den sykemeldte selv som best kjenner hvor skoen trykker, og vil derfor ha bedre forutsetninger for å si noe hvem som kunne bidratt som ekspert i egen sak.

Ut fra våre funn og betraktninger finner vi det underlig at det til tross for tematikken om virkemiddelet og brukermedvirkningsdiskursen i det offentlige ikke er bredere involvering og myndiggjøring av brukergruppen tiltaket er ment for.

6.1.2 Eksterne aktører

Mottakeren av ekspertbistand er ikke bare en ansatt, men også en mottaker av sykelønn. Med det som følge av at den ansatte også er en bruker av NAV sine tjenester. NAV er en sentral aktør ikke bare i den enkeltes sykefravær, men som forvalter av virkemiddelet. Felles for NAV lokalt og NAV Arbeidslivssenter er at de er en del av virksomhetenes institusjonelle omgivelser. De skal sørge for å bistå virksomhetene i det daglige IA-arbeidet. Arbeidsgivere med sykemeldte ansatte forholder seg til både det lokale NAV-kontoret og NAV arbeidslivssenter. Vi vil derfor drøfte hvilken rolle NAV som aktør har i prosessen med ekspertbistand.

Ser vi det fra et instrumentelt perspektiv, kan det virke som at organisasjonsstrukturen i NAV ikke er gunstig rigget for å håndtere IA-avtalen. Slik det fremstår nå har organisering av IA-avtalen aktørene imellom en utydelig ansvarsfordeling og uklare roller som kan være en hemmende faktor for måloppnåelsen i avtalen.

Med endringen fra forrige til nåværende IA-avtale regnes alle som IA-bedrifter og det utarbeides ikke lenger signerte avtaler med målsetninger mellom de enkelte virksomhetene og NAV Arbeidslivssenter. Før 2019 drev IA-rådgivere på arbeidslivssenteret en mer oppsøkende praksis for å få flere virksomheter til å bli omfattet av IA-avtalen og signere en kontrakt. Etter den nye avtalen trådte i kraft blir ikke virksomhetene oppsøkt av rådgiverne på samme måte som tidligere, så sant ikke deres arbeidsplass får prioritert oppfølging gjennom bransjeprogrammet. Rammene for nåværende avtale stiller i mye større grad krav til arbeidsgiver for å orientere seg om relevante forhold tilknyttet IA-arbeidet, og å gjøre seg kjent med de virkemidlene som avtalen omfatter.

Til tross for at det i nåværende IA-avtale står nedfelt at de som ønsker å fortsette samarbeidet fortsatt har rett til bistand, var det kun en av informantene som var klar over muligheten til å beholde sin IA-rådgiver ved NAV Arbeidslivssenter. Noen av virksomhetene innen helse og omsorg har også opprettholdt sin kontaktperson med NAV Arbeidslivssenter, men først og fremst fordi de er omfattet av bransjeprogrammet.

Flere av informantene sier de opplever uklare roller og ansvarlinjer i forhold til kommunikasjon og samarbeid mellom de ulike eksterne aktørene. Ekspertbistand er et virkemiddel som NAV Arbeidslivssenter innvilger, men informasjonen om tiltaket får arbeidsgiver ofte enten fra det lokale NAV-kontoret eller andre involverte aktører som bedriftshelsetjenesten eller attføringsbedrifter. Noen av de vi snakket med synes det lokale NAV-kontoret viste manglende kunnskap om ekspertbistand og ble rådet til å ta kontakt med NAV Arbeidslivssenter som «eier» av virkemiddelet.

Slik vi oppfatter det i undersøkelsen er det lokalt NAV-kontor som får henvendelser om ekspertbistand uten at de har nok kunnskap til å håndtere spørsmålene på en tilfredsstillende måte. Det fører i noen tilfeller til en misnøye fra lederne som ikke får tilfredsstillende hjelp og informasjon om hvordan virkemiddelet skal benyttes. Vi stiller spørsmålsteget ved hvorfor ingen av våre informanter i større grad er bevisste på at det er NAV Arbeidslivssenter som gir veiledning om tiltaket? Flere tidligere studier om IA-avtalen peker på utfordringer ved samarbeid mellom aktørene. Både Grøden og Orupabo (2015), Ose et al. (2013) og Frøyland et al. (2018) retter søkelyset mot arbeidsfordelingen og samhandlingen mellom NAV Arbeidslivssenter og de lokale NAV-kontorene. Forskningen sier at det er viktig at det dannes et bedre kunnskapsnivå for hvilken samhandlingsform mellom NAV Arbeidslivssenter og de lokale NAV-kontorene som vil være mest hensiktsmessig for både arbeidsgivere og brukerne.

Utydelig samhandlingsform og rollefordeling på forvaltningsnivået kan være en av årsakene til at andre i de institusjonelle omgivelsene har lyktes med å tre frem som betydningsfulle aktører i anvendelsen av ekspertbistand. Både Bedriftshelsetjenesten og attføringsbedriftene er private tjenestetilbydere som kan ha en sterk egeninteresse av å kobles til virksomhetene som en uvurderlig støtte.

For å forstå hvorfor private tjenestetilbydere i så stor grad styrer prosessen med ekspertbistand kan vi se på de gjeldende styringsreformene. New Public Management har ført til en konkurranseutsetting av velferdsoppgavene (Hood, 1991) og den markedsliberale trenden som har

regjert de siste 20 årene har lagt til rette for en vekst i markedet. De private tiltakstilbydere sikrer seg en økt inntjening ved å selge seg inn som eksperter i tillegg til de tjenestene de allerede leverer.

Vi kan godt forstå at det fra et lederperspektiv kan virke hensiktsmessig å lene seg på BHT og attføringsbedrifter de kjenner til fra før for å få hjelp med å håndtere ansatte med langvarige og gjentakende fravær. Ser vi på virksomhetens organisasjonsstruktur har virksomheten klare regler og prosedyrer for hvem som skal gjøre hva, og hvordan det skal gjøres. Man kan tenke seg at rutinene i eksempelvis en personalhåndbok viser til nettopp BHT som en aktør man kobler på ved de aktuelle tilfellene. Hvis virksomheten ikke har oppdatert rutinene etter ny IA-avtale fortsetter ledere samme praksis som tidligere. En av våre informanter viser til BHT som en viktig aktør: «BHT er god støtte når NAV ikke lenger er med». Med det utsagnet mente hun at NAV ikke er like tilgjengelig som tidligere når virksomheten hadde en egen IA-rådgiver, og at hun derfor nå lente seg mer på BHT.

Bedriftshelsetjenesten er den aktøren våre informanter oftest trekker frem at de søker støtte hos og involverer i prosessen med ekspertbistand. De fleste arbeidsgiverne er fornøyde med å ha BHT på laget, men små variasjoner er verdt å nevne. En informant sier at hun synes BHT er for vage og går rundt grøten siden de skal støtte begge parter. Det er rom for diskusjon om det er gunstig at intern BHT blir benyttet som ekspert. Eksperten kan da kjenne saken godt og allerede ha en relasjon til både leder og den ansatte. Det kan være både heldig og uheldig. Heldig i den form at de lettere kan få avklart situasjonen, men mindre gunstig med tanke på at de allerede kan ha gjort seg en formening om utfordringene og ikke kan se det med andre briller og fra flere sider. Disse vurderingene kan være det som ligger bak retningslinjene for virkemidlet hvor det står skrevet at intern BHT ikke skal benyttes til som ekspert.

I flertallet av våre intervjuer har BHT vært inne i saken til den sykemeldte før det blir søkt om tilskuddet. BHT har også vært leverandør i noen av tilfellene til tross for at det i forskriften står at tilskuddet ikke skal ytes til bruk av bedriftshelsetjeneste (Forskrift om tilskudd til ekspertbistand, 2019). I NAV sine retningslinjer for virkemiddelet står det at alt av interne tiltak, inkludert intern BHT skal være prøvd ut før det kan søkes om tilskuddet. Attføringsbedrifter blir også benyttet som leverandør av virkemiddelet, og vi ser nok en gang at lederne gjør slik de har erfaring med fungerer. I dette henseende vil det være aktuelt å diskutere hva som skiller ekspertbistand fra andre tiltak NAV henviser den sykemeldte til, som også attføringsbedriftene er tiltaksleverandør av. På attføringsbedriftenes hjemmesider nevnes de samme profesjonene som bistår med øvrige tiltak i regi av NAV, i tillegg til ekspertbistand. Det kan etter vår oppfatning være med på å skape en forvirring om hvem som skal søke inn og hva som egentlig skiller de ulike tiltakene. Arbeidsgiverne opplever at

de tidlig i nåværende avtaleperiode fikk avslag på søknad om å bruke utførelsesbedrift til ekspert mens de i senere tid har fått det innvilget.

Et raskt googlesøk gir flere treff på bedriftshelsetjenester som tilbyr ekspertbistand, som et tillegg til de ordinære tjenestene til bedriften. På nettsiden til NHOs bransjeforening Arbeid & Inkludering (Arbeid & Inkludering, 2022) er det listet opp 50 utførelsesbedrifter som også tilbyr ekspertbistand.

Institusjonell teori stiller spørsmålsteget ved organisasjoners rasjonelle vesen. Virksomhetene kan ha sine egne syn på hva som synes som relevant og hvordan resultater best nåes. Hvis virksomheter ikke vektlegger styring og rutiner i sykefraværsoppfølging, men tar ting når det oppstår kan det forklare hvorfor de ikke har innhentet nødvendig kompetanse om ekspertbistand før aktører som BHT kommer på banen. Da kan det fremstå mest rasjonelt å la samarbeidspartnere man stoler på å ta avgjørelser. Stiavhengigheten fører til at lederne handler ut fra det som har vist seg å fungere godt tidligere, og er blir mindre tilpasningsdyktige når omgivelsene stiller nye krav (Christensen et al., 2015).

Institusjonelt kan vi argumentere for at ekspertbistand som virkemiddel ikke har gitt betydelige endringer i det lokale IA-arbeidet hos de virksomhetene vi har studert med tanke på aktører. Praksisen er i stor grad lik tidligere i forhold til samhandling mellom aktører, til tross for at IA-avtalen med virkemiddelet kan se ut til å ha en intensjon om å øke samarbeidet mellom ledelsen, den sykmeldte og tillitsvalgte og verneombud.

Organiseringen av IA-avtalen på samfunnsnivå er i tråd med New Public Governance som styringsform med økt brukermedvirkning og bedre samhandling mellom forvaltningsnivåene i det offentlige (Amadam, 2019; Askheim, 2017). Retningslinjene til ekspertbistand legger til rette for at det ikke er en automatikk i at etablerte tjenestetilbydere som BHT og utførelsesbedrifter skal brukes. Når det likevel ser ut til å være slik i praksis kan det virke som vi er vitne til en dekopling ved implementering av IA-avtalen lokalt (Røvik, 2007). Virksomhetenes institusjonelle kultur gjør kanskje spesielt offentlige virksomheter lite fleksible til endring. Dermed kan vi se elementer av nye styringsformer bli implementert, men uten at det får konsekvenser for praksis. Oppskriftene blir dermed kun symboler for å oppnå legitimitet i omgivelsene (Christensen et al., 2015; Røvik, 2007). Amadam (2019) poengterer også at ulike former for multiaktørsamarbeid er en arena der aktørene har ulike styringsparadigmer og vil argumentere for at deres styring fungerer best.

Vi har nå sett på hvilke interne og eksterne aktører som er delaktige i lokalt IA-arbeid og prosessen med ekspertbistand. For å se på hvilken betydning ekspertbistand har i det lokale IA-arbeidet har vi også et behov for å drøfte arbeidsgivernes erfaringer med både nåværende og tidligere virkemidler.

Som tidligere kan både pandemien og endringen i IA-avtalen i 2019 være avgjørende faktorer for intervjupersonenes meningsverden når vi hadde samtaler med dem. Like fullt er deres narrativ etter vår oppfatning et godt bidrag til diskusjonen om IA-avtalens innhold. Vi bruker tidligere forskning og teorier for å sette søkelys på de ulike faktorene.

6.2 Hvilke erfaringer har arbeidsgiverne med tidligere og nåværende virkemidler i IA-avtalen?

Når vi spurte informantene om hvordan ledere og ansatte får kunnskap om IA-avtalen og også deres erfaringer med ekspertbistand, nærmest unnskyldte lederne seg og sa at sykefraværsoppfølgingen har ligget brakk under pandemien. Overgangen fra forrige til nåværende IA-avtaleperiode er sammenfallende med pandemien og vi forstår våre informanter som at de to faktorene til sammen oppleves som et brudd med det de kjenner fra før og. Faggruppen for IA-avtalen (2021) understøtter dette og sier i evalueringsrapporten fra i fjor at aktørens muligheter til å få et godt og systematisk arbeid med arbeidsmiljø og sykefravær har vært utfordrende under pandemien, og at korona har påvirket iverksettelsen av flere virkemidler i IA-arbeidet (Faggruppen for IA-avtalen, 2021). Hvilke erfaringer intervjupersonene har med virkemidler, er naturligvis knyttet til hvilket sykefravær virksomhetene har. Informantene viser jevnt over til et høyere sykefraværstall nå enn før 2019. Med tanke på de nasjonale retningslinjene om å være hjemme ved forkjølelsessymptomer hadde vi en forventning før intervjuene om at korttidsfraværet ville være høyt. Et par av informantene forteller oss at de er overrasket fordi de imidlertid ser at det er langtidsfraværet og ikke korttidsfraværet som har økt. Den ene informanten tror det enten kan skyldes at koronarestriksjonene har blitt en hvilepute eller at det for kronikerne og gjengangerne har blitt vanskeligere å komme tilbake på grunn av økt belastning og arbeidspres.

Pandemien representerer på mange måter en unntakstilstand og arbeidsgiverne vil dermed ikke ha fullstendig oversikt over alle handlingskonsekvenser. Handlingslogikken vil bære preg av begrenset rasjonalitet. For å ta de rette beslutningene under slike krevende eller uoversiktlige situasjoner vil det i større grad være den kulturelle grunnmuren som fungerer som en rettesnor for handling (Christensen et al., 2015). Lederne handler gjerne i tråd med gamle vaner. Logikken om det passende gjør lederne mer tilpasningsdyktige (Christensen et al., 2015). De vil enklere kunne håndtere det som oppstår underveis, og som oppleves mest prekært der og da. Slik sett vil de stå bedre rustet til å håndtere de utfordringene som pandemien gir (Christensen et al., 2015).

Vårt inntrykk er imidlertid at lederne handler like "tilfeldig", også uavhengig av pandemien. Dermed er det interessant å stille spørsmålet; hvis de i større grad hadde benyttet seg av rutiner og prosedyrer for sykefraværsoppfølgingen også før pandemien, kunne de ha oppnådd enda bedre resultater? Kanskje langtidssykefraværet heller ikke ville ha økt. Samtidig kan vi ikke utelukke at rutinene og den målbevisste sykefraværsoppfølgingen er så internalisert i praksis - og er blitt en del av organisasjonskulturen - at de ikke kan svare på hva det innebærer. Derfor klarer vi som forskere og utenforstående heller ikke å se at det benyttes.

Vi synes informantene uttrykker rimelig god kjennskap til innhold og virkemidler i forrige avtaleperiode. For eksempel svarte flere at de savnet tilretteleggingstilskuddet, når vi spurte om hva de vet om ekspertbistand. Siden undersøkelsesenheter var IA-virksomheter også før 2019 har de vært vant til egen kontaktperson på arbeidslivssenteret. Det kan ha vært en viktig faktor for kunnskap om innhold og virkemidler under forrige avtaleperiode. Tidligere virkemidler har fungert over lengre tid med små justeringer underveis, og kan dermed også ha fått tid til å sette seg i organisasjonskulturen.

Ut fra informantenes beskrivelser ble virkemiddelet tilretteleggingstilskudd hyppig anvendt, og lederne synes det ga positive resultater. Terskelen for å få folk tilbake i arbeid til tross for funksjonsnedsettelse og utfordringer ble oppfattet som lavere når den sykemeldte kunne komme på jobb uten å føle press på å skulle produsere og prestere, samtidig med at arbeidsgiverne fikk støtte til merkostnadene ved å tilby tilretteleggingen. Tilfredsheten kan ha en sammenheng med at virksomhetene hadde en fast kontaktperson hos NAV Arbeidslivssenter som både veiledet og innvilget tilskuddet. De bistod arbeidsgiver i søknadsprosessene og kom ofte med forslag om å benytte det aktuelle virkemiddelet. Våre funn samsvarer med evalueringsrapporten for tilretteleggingstilskuddet fra 2018. Virksomhetene var stort sett positive til virkemiddelet, og det fungerte som et økonomisk insitament til å signere IA-avtalen. Forskningen viser imidlertid at selv om arbeidsgivere var fornøyde med tiltaket, ble det ikke brukt etter intensjonen. Det fungerte mer som en økonomisk intensiv for å få dekket merkostnader til vikarer, noe som var bakgrunnen for at virkemiddelet ble fjernet (Faggruppen for IA-avtalen, 2018).

Ekspertbistand som virkemiddel er det eneste virkemiddelet i IA-avtalen som retter seg mot utfordringer med langtidssykemeldte og de med gjentakende og hyppig sykefravær. Flere av lederne vi snakket med uttrykte usikkerhet og misnøye med når tiltaket skal kunne benyttes, hvem som skal være ekspert og generelt innholdet og retningslinjene i tiltaket. Det er imidlertid ikke så uvanlig.

Organisasjoners institusjonelle vesen kan gjøre at de er mindre mottakelige for endring. Institusjoner er ofte mer stabile og robuste, og dermed vil ikke alle endringer oppleves utelukkende positivt for alle involverte. Spesielt dersom endringene ikke er i tråd med normer og verdier som legger grunnlag for organisasjonskulturen. Erfaringer fra hva som har fungert tidligere er vanlig å benytte ved vurdering og behandling av de nye virkemidlene.

Tross utfordringene med tiltaket oppgir flere at de er fornøyde og kan tenkte seg å benytte det igjen. Noen få av informantene sier de har fått løst utfordringene med den sykemeldte. En ansatt er tilbake i arbeid helt eller i redusert stilling, en har gått over til annen ytelse (uføretrygd), og en annen nevner utprøving i annet arbeid. Enkelte nevner at tiltaket har vært en fin start på en oppfølging, men at de ikke er i mål når tiltaket er slutt. Selv om utfallet av ekspertbistand ikke ble helt som forventet eller at de ikke har konkludert med noe når tiltaket er over, uttrykker flere informanter en positiv innstilling. Det begrunner de med at det er fint at den ansatte får bistand, at de har noen å snakke med og at de selv får «avlastning» i sykefraværarbeidet.

De to arbeidsgiverne som uttrykte misnøye mente at det var en altfor tungvinn prosess med for lite hjelp fra NAV, og dessuten at effekten av tiltaket var kortvarig for deres del. En leder forteller at den ansatte ble 100% sykemeldt igjen og mente rapporten fra tiltaket ikke var verdt papiret det var skrevet på. En av lederne som har funnet og valgt eksperter for arbeidstakeren på egen hånd, sier at en forbedring av tiltaket ville vært en liste med eksperter man kan plukke fra. Det at ikke flere nevner vanskeligheter med å finne eksperter kan se ut til å ha en sammenheng med at eksterne aktører som har initiert tiltaket, også velge eksperter.

I tillegg til at pandemien oppleves som en barriere i sykefraværsoppfølgingen for intervjupersonene, trekker flere også frem de ansattes helse som en faktor utenfor deres kontroll. Vi tenker det er et naturlig resonnement fra lederne, men samtidig er det vel nettopp derfor vi har en raus sykepengeordning som ikke overlater hele kostnaden ved sykefravær til arbeidsgiver. IA-avtalens funksjon som et alternativ til en innskrenking av sykepengeordningen bør derfor være et bærende argument for at virksomheter ikke kan la være å benytte seg av ekspertbistand.

I de private virksomhetene opplever lederne at de har et godt arbeidsmiljø og at ingen slutter frivillig. De private bedriftene vi undersøkte kjennetegnes ved at arbeidsmiljøet er som "en familie" (Støren-Váczy, 2019). Mange eldre i arbeidsstokken har pådratt seg slitasje og kroniske plager etter flere år

med tungt fysisk arbeid. Denne problematikken nevnes også i helse og omsorgssektoren med tanke på høy alder, gjentagende sykefravær og slitasjeplager. I noen av disse sakene synes det som om tiltaket er benyttet etter retningslinjene og har gitt en effekt som i hvert fall arbeidsgiver uttrykker at de er fornøyd med. Hvorvidt arbeidstakeren er tilfreds vet vi ikke, all den tid vår undersøkelse baserer seg på leders perspektiver. En leder nevner at hans ansatt ble 50% ufør og 50% i arbeid. Varierende erfaringer med ekspertbistand til tross, er det viktig å nevne at det i noen av tilfellene har vært et godt virkemiddel som det later til at virksomhetene har hatt behov for når den sykemeldte har gjentagende sykefravær og det meste av tiltak og tilrettelegging på arbeidsplassen er utprøvd.

Nye tiltak, eller endringer av eksisterende tiltak og virkemidler har stort sett intruffet før hver ny avtaleperiode. For oss ser det ut som at det tilkommer gjentagende endringer i virkemidler i håp om at tiltakene blir mer treffsikre og vil føre til nedgang i sykefraværet. I samtalen med Indreeide fra NHO bekrefter hun våre antakelser, og vedgår at en skrittvis innføring med et forsøk først, kunne vært hensiktsmessig for å luke ut noen av de barrierene arbeidsgiverne opplever.

Endringer i nye avtaleperioder kan sees på som en konsekvens av LO og NHO sin påvirkning om å inngå klausuler for å beholde den nåværende sykepengeordningen (Wergeland, 2018). IA-avtalen er på mange måter myndighetene, arbeidsgiver- og arbeidstakerorganisasjonenes mulighet til påvirke samfunnsdebatten om sykepengeordningen i egen favør. Vi stiller imidlertid spørsmål ved håndtering av utarbeidelse og iverksetting av tiltak ved hver ny avtaleperiode. Over hvor mange avtaleperioder skal ulike tiltak iverksettes, uten at det utarbeides en klar strategi som beskriver hvordan det skal sikres at tiltakene har effekt? Det foreligger klare anbefalinger om at nye tiltak bør iverksettes gradvis, slik at effekten kan vurderes før full implementering (Mykletun & Brinchmann, 2013). Forskningen viser at det også mangler kultur for å etterspørre evidens for effektene av tiltak og virkemidler (Mykletun & Brinchmann, 2013). Vi ser at IA-avtalen og tilhørende virkemidler er vanskelig for virksomhetene å implementere. Resultat av manglende effektmåling vil derfor være at virkemidlene ikke gir faktiske konsekvenser for praksis, og blir dermed kun symboler.

Flere av våre informanter trakk frem NAV Arbeidslivssenter sin manglende tilgjengelighet som en årsak til at IA-arbeidet ikke prioriteres. Men det kan også tyde på den tidligere nevnte uklare rollefordeling kan ha en betydning. Det virker som om arbeidsgiverne forventer å få ny informasjon rundt IA-avtalen og virkemidler direkte fra NAV, uten at de selv er oppsøkende eller har prioritert å sette seg inn i den nye avtalen. Tidspunktet for innføringen av ekspertbistand som nytt tiltak kan også synes å være uheldig med tanke på pandemiutbruddet, og de utfordringene det påførte norsk arbeidsliv generelt. Vi kan anta at også NAV har vært under press under pandemien, og har måttet

omprioritere oppgaver som har påvirket deres proaktive og informative innsats. Det kan se ut som at pandemien har vært en barriere eller lynavleder for bevisst og målrettet IA-arbeid.

6.3 På hvilken måte påvirker organisering av IA-avtalen virksomhetenes praksis?

På det siste forskningsspørsmålet drøfter vi avtalens organisering og retningslinjer for ekspertbistand nasjonalt, og hvordan det påvirker lokal praksis. IA-avtalen i seg selv er ment å fungere som et virkemiddel for å nå målsettingene på nasjonalt nivå. Retningslinjene for eksperbistand skal sørge for at tiltaket anvendes etter intensjonen for å redusere langtidsfravær og frafall i arbeidslivet.

Det er avgjørende for partene at innholdet i avtalen fungerer etter intensjonen for å forhindre en innskrenking av dagens sykelønnsordning. Vi innledet oppgaven med å redegjøre for målene for inneværende avtale på nasjonalt nivå, men gjentar det her i korthet:

Sykefraværsprosenten skal reduseres med 10% sammenlignet med årsgjennomsnittet for 2018. Frafallet i arbeidslivet må reduseres. Det betyr at andelen personer i yrkesaktiv alder som ikke kommer tilbake etter fravær, men går over til arbeidsavklaringspenger eller uføretrygd, må ned.

Hvorvidt IA-avtalen er en suksess vurderes i lys av partenes innsats, aktiviteter og resultater. En forutsetning for å lykkes med det nasjonale målet for IA-avtalen, er et godt partssamarbeid i IA-arbeidet. Siden langtidssykefravær utgjør brorparten av sykefraværet i Norge, er partene enige om å rette en særlig innsats mot denne gruppen. (Regjeringen ved arbeids- og sosialministeren, 2018).

Målstyring er en New Public Management trend fra privat næringsliv som offentlig sektor har trykket til sitt bryst. Det er nærmest allment kjent at det i utgangspunktet ikke har manglet på resultat- og målstyring i offentlig sektor siden NPM sitt inntog på 80-tallet. Selv om det i nyere tid er mer fokus på New Public Governance, i hvert fall i offentlig sektor, er resultat- og målstyring på ingen måte et tilbakelagt kapittel (Christensen et al., 2015). Mål kan brukes til å samarbeide om å oppnå noe i fellesskap, men også for å evaluere resultater (Christensen et al., 2015). Sykefraværsprosenten på den enkelte arbeidsplass er en enkel kvantitativ måleparameter på hvorvidt virksomhetene har en fraværsprosent i tråd med målene i IA-avtalen. Vi spurte informantene om deres tall på sykefravær som en mulig indikator på hvorvidt deres innsats er bevisst og målrettet for å få ned sykefraværet.

Mange av dem vi intervjuet hadde klare tall å vise oss både når vi spurte om mål på sykefravær og hva sykefraværsprosenten var på intervjuutidspunktet. Offentlig sektor hadde mål om et fravær på 7-

8%, mens private virksomheter hadde 3-5%. Noen av informantene kunne imidlertid ikke gi oss et klart svar, men sa heller at målet er å ha det så lavt som mulig. Det kan tenkes at de virksomhetene som ikke kan redegjøre for sykefraværet vil kunne få problemer med å utarbeide strategier for å redusere sykefraværet. Det vil også være vanskelig å se hvilke effekter ulike tiltak gir, og dermed har de heller ikke grunnlag for å ta gode beslutninger. Samtidig kan et for ensidig fokus på å nå sykefraværsprosenten, forstyrre hvordan virksomhetene jobber med sykefraværsoppfølgingen i praksis. Dersom målet er urealistisk lavt, vil det kunne virke mot sin hensikt og i verste fall bare bli et symbol.

De private virksomhetene vi snakket med har ikke bare de laveste målene på sykefravær, men også lavere fraværsprosent på intervjudtidspunktet. Små og mellomstore private virksomheter er mer sårbare for sykefravær, frafall og feilansettelser fordi det krever tid og økonomiske ressurser, noe som går utover profitt (Støren-Váczy, 2019). Derfor kan det tenkes at de jobber hardere enn de offentlige virksomhetene for å nå målsettingen og opprettholde lavt sykefravær, da de ikke har råd til å la være.

Vi tror en av årsakene til at enkelte offentlige virksomheter ikke kan redegjøre for mål og sykefraværsprosent, kan skyldes at de befinner seg lenger ned i forvaltningsnivået i kommunens hierarkisk-byråkratiske organisasjonsstruktur. Det kan være lang vei opp til rådmann som øverste leder med beslutningsmyndighet, og det kan dermed oppleves lite relevant å skulle ta hensyn til målsettinger vedtatt på overordnet nivå, langt unna egen praksis. Offentlig sektors fragmentering og spesialisering (også typisk NPM-trekk) kan altså slå tilbake på seg selv. Noen ganger har imidlertid kommuner overordnet mål på sykefraværsprosent og ber tjenestene sette egne mål i tillegg. I tråd med HR som eget spesialfelt som jobber med sykefravær, viser våre HR-informanter i kommunen fullstendig oversikt over måltallene og det faktiske sykefraværet på intervjudtidspunktet. Hvorvidt målene i tjenesteenhetene følges opp av HR eller andre instanser i forvaltningsnivåene har vi ikke informasjon om. Uansett vil en fragmentering av ansvaret kunne føre til gratispassasjerer som ikke bidrar til det kollektive målet, men tenker at andre kan gjøre det.

Så kan jo spørsmålet være om det har noe å si at arbeidsgiverne ikke har oversikt over fraværsprosenten og jobber mot et definert måltall? Den samme logikken med gratispassasjerer i tjenestene lokalt kan vi også heve til nasjonalt nivå. IA-avtalen har overordnet nasjonalt mål på sykefraværsprosenten samlet for hele landet. Vi kan tenke oss at selv om Ringlemann-effekten er basert på individers innsats kan det overføres til større grupper eller organisasjoner. Når muligheten til unnasluntring uten å bli oppdaget er til stede, synker innsatsen til hver enkelt i gruppen. Om avtalen ikke skal bli sett på som symbolpolitikk bør intensjonen med avtalene og målene

gjenspeile seg i det lokale IA-arbeidet. Hvis det ikke er tilfelle bør man se på om organiseringen av IA er vanskelig å oversette fra nasjonalt til lokalt nivå, og i så fall hvorfor. Når ideer skal oversettes må de nødvendigvis få noen konsekvenser for praksis, hvis ikke er ideen lite oversettbar (Rørvik, 2007).

For å lykkes er partene avhengige av at det jobbes proaktivt lokalt på den enkelte arbeidsplass for å nå målene nasjonalt. Å ha en målrettet innsats for å forhindre frafall og høyt sykefravær vil antageligvis også gjøre det lettere å identifisere rett innsats og tiltak lokalt på arbeidsplassen. Vi vil anta at Arbeidslivs - og pensjons politiske råd har en interesse av at ekspertbistand som eneste virkemiddel mot hyppig og langvarig sykefravær, er godt brukt i virksomhetene når ny IA-avtale skal fremforhandles til høsten.

Vi forstår IA-avtalen både som en institusjon i den korporative stat og som et partnerskap som uttrykk for en form for New Public Governance styring. Både partene i arbeidslivet og myndighetene mener antageligvis at IA-avtalen er den foretrukne organiseringen fremfor direkte statlig styring og innskrenking av sykelønnsordningen. Ifølge Bryson (2004) må nøkkelinteressentene være fornøyde på et minimumsnivå for at ikke politikktutforming skal være mislykket. En slik inngang til å forstå partenes samordning er å anerkjenne et alternativ som kan tvis til dersom samarbeidet skulle mislykkes. Det vil si en direkte statlig styring og en inngripen for å innskrenke sykelønnsordningen. Tenker vi at partene er tvunget til samordning gjennom avtalen og at enkeltaktørene er gjensidig avhengig av hverandre for å få resultater, vil det ikke være et alternativ at myndighetene alene bestemmer en innskrenking av sykelønnen (Bryson, 2004; Higdem et al., 2019).

Et partnerskap er forpliktende koalisjoner hvor aktørene kollektivt skal løse problemer. Om målene i avtalen ikke innfris gis det ingen sanksjoner for partene lokalt, mens de samfunnsmessige konsekvensene er store. I IA-avtalen inneværende periode står det at regjeringen ikke vil foreslå endringer i sykelønnsordningen i denne avtaleperioden, med mindre partene er enige (Regjeringen ved arbeids- og sosialministeren, 2018). Ordlyden kan forstås som det offentlige formelle autoritet og med en dominerende posisjon i samarbeidet (Vabo & Røiseland, 2008). Det ligger en forventning om at en endring i sykelønnen kan skje etter inneværende avtaleperiode om man ikke lykkes. Hvilke logikker som vil være gjeldene og hvorvidt en innskrenking av sykelønnen er sannsynlig, skal vi ikke forsøke å forutse. Men vi kan si at det må sørges for at IA-avtalen er oversettbar til lokalt nivå ved at virkemidlene er treffsikre og fungerer etter hensikten.

Majoriteten av rapporter, evalueringer og tidligere forskning oppsummerer med å si at vi må ha mer kunnskapsbasert praksis og etterspørre evidens, uten at det ser ut til å ha skjedd en endring i så

måte. Vi skal ikke følge opp med å oppfordre til det samme. Men vi vil avslutte drøftingen ved å se på funnene i vår studie opp mot retningslinjene for ekspertbistand, og komme med noen anbefalinger.

Tidligere i kapittelet har vi diskutert aktørene i IA-arbeidet og våre informanternes erfaring med virkemiddelet. På nav.no finner man retningslinjene for ekspertbistand. Retningslinjene er basert på forskrift om tilskudd til ekspertbistand (Forskrift om tilskudd til ekspertbistand, 2019).

Retningslinjene sier kort hva ekspertbistand er, hvem tiltaket er for, og hvem som kan være ekspert. Ekspertbistand er en hjelp fra ekstern aktør for å løse eller avklare problemet som fører til sykefravær. Tiltaket skal gjøre arbeidstakeren i stand til å utføre arbeidet sitt eller få bistand til å komme over i annet arbeid. Virkemiddelet er rettet mot de som allerede er «gjengangere». Retningslinjene til ekspertbistand har ingen elementer i seg som retter seg mot forebygging for å forhindre at den sykemeldte blir gjenganger.

Ekspertbistand er rettet mot enkeltindivider, og det er arbeidsgiver og den sykemeldte som i fellesskap skal søke og finne egnet ekspert. Sett opp mot retningslinjene er det et stort gap mellom intensjon og praksis. Arbeidsgiver og arbeidstaker i vår undersøkelse har ingen tydelig formening eller tatt stilling til hvem som skal være ekspert i den enkelte sak. Eksperten er i mange tilfeller aktører som arbeidsgiver har en samhandling med fra tidligere. BHT er brukt som leverandør av virkemiddelet til tross for at retningslinjene sier at de ikke skal være ekspert.

Virksomhetene har fått et nytt virkemiddel i kampen med å redusere høyt langtidsfravær. Som vi har argumentert med tidligere kan det ta tid før ekspertbistand endrer praksisen i virksomhetene med sykefraværsoppfølging. På tidspunktet for undersøkelsen kunne både pandemien og tapet av en dedikert IA-kontakt for virksomheten være en plausibel forklaring på manglende resultater i det lokale IA-arbeidet. Våre arbeidsgivere savner det tidligere virkemiddelet forebygging og tilretteleggingstilskudd fra tidligere avtaleperiode. Derfor vil det være naturlig å stille spørsmål om IA-avtalen med ekspertbistand som virkemiddel dekker alle formål, eller om den også burde inneholde virkemidler som er mer systemrettet og kommer hele arbeidsplassen til gode, for å kunne oppnå bedre resultater.

7 AVSLUTNING

IA-avtalen er organisert som en intensjonsavtale som skal bidra til å håndtere utfordringen velferdsstaten står ovenfor med en sykelønnsordning som i dag legger beslag på for mye ressurser. Det er myndighetene som sammen med arbeidsgiver- og arbeidstakerorganisasjonene har utformet avtalen med fokus på partssamarbeid i tråd med den norske modellen og korporatismen som fremdeles står sterkt. Måten IA-avtalen er organisert på, påvirker hvordan IA-avtalen benyttes av den enkelte virksomhet som omfattes av avtalen.

For at virksomhetene skal kunne benytte seg av virkemidlene i avtalen, er det viktig at den lett kan «oversettes» til lokale forhold på den enkelte arbeidsplass. Ser vi på innhold og retningslinjer for virkemiddelet ekspertbistand, opplever vi ikke at det er tilfelle i dag.

For det første er det utydelig hvem som skal ha ansvar for å følge opp virkemiddelet. Arbeidsgiverne er usikre på om det er det lokale NAV-kontoret eller NAV Arbeidslivssenter de skal henvende seg til om ekspertbistand. Her kan det også tenkes at uklar ansvarsfordeling/organisering innad i NAV-systemet er en faktor som bidrar til ytterligere forvirring.

For det andre er det utydelig hvem eksperten skal være. Valget av ekspert virker tilfeldig og avhengig av hvilken aktør som foreslår virkemiddelet. For oss ser det ut som at private attføringsbedrifter og bedriftshelsetjenester med mål om økt omsetning, har sett muligheten om å øke egen omsetning ved å aktivt “selge” tiltaket til sine kunder.

For det tredje er forskriften for virkemiddelet gjort uforholdsmessig byråkratisk og tungvint å ta i bruk i forhold til opprinnelig intensjon ved avtaleinngåelse i desember 2018.

Konsekvensen vil være at avtalen ikke gir noen instrumentelle effekter. Vi sitter igjen med en oppfatning om at avtalen står i fare for å kun bli et symbol for å opprettholde legitimitet i omgivelsene. På systemnivå ønsker myndighetene å kommunisere at selv om sykelønnsordningen ikke innskrenkes på nåværende tidspunkt, gjøres det likevel tiltak for å holde utgiftene i sjakk. Lokalt på den enkelte arbeidsplass ønsker virksomhetene å vise at de tar sitt samfunnsansvar på alvor, og at de er en attraktiv arbeidsplass som er bevisste på de ansattes vilkår. Dette er så klart satt litt på spissen, siden det er vanskelig å si hva som fører til hva. Vi opplever at de fleste arbeidsgiverne ønsker å strekke seg langt for å bidra til at de ansatte klarer å stå i jobb, men at avtalens tvetydige karakter gjør arbeidet vanskelig.

Dersom IA-avtalen skal gi reelle effekter og redusere sykefraværet med 10%, bør det etter vår mening gjøres endringer hvor virkemiddelet ekspertbistand blir mer tilgjengelig og betydelig enklere

for arbeidsgiverne å benytte. Virkemiddelet har i dag også et stort underforbruk, noe som kan være en konsekvens av at avtalen er vanskelig å oversette til lokalt IA-arbeid. Samtidig er ekspertbistand et virkemiddel som skal benyttes først etter at et sykefravær har oppstått, og er derfor ikke et virkemiddel som brukes for forebygging. Intensjonen med virkemiddelet er godt, men det kan også tenkes at det ikke fungerer hensiktsmessig på egenhånd. Det vil si at det ikke alene dekker intensjonen i avtalen om å redusere sykefraværet, fordi en stor del av avtalens fokus ligger på forebyggende arbeidsmiljøarbeid. Arbeidsgiverne savner også det gamle forebyggings- og tilretteleggingstilskuddet. Kanskje en noe forbedret versjon av disse virkemidlene kunne ha fungert som et supplement til ekspertbistand hvor delmålet i IA-avtalen om forebyggende arbeidsmiljøarbeid også hadde vært en del av tiltakspakken i IA-avtalen.

IA-avtalens utydelighet kombinert med diskrepansen mellom intensjonen med ekspertbistand og retningslinjene, ser ut til å bety at virkemiddelet ikke har bidratt til noen radikale endringer i hvordan det lokale IA-arbeidet utøves. Tiltaket iverksettes primært mot målgruppen for de med gjentakende og hyppig sykefravær. Men brukermedvirkningen i det individrettede tiltaket er imidlertid lite synlig, og prosessen rundt tiltaket ser ut til å følge i mønstre fra både tidlige virkemiddel og NAV tiltak. Det fører til at attføringsbedrifter og BHT har stor påvirkning til valg av ekspert.

Når flere av informantene også uttrykker et savn etter tidligere virkemiddel forteller det oss at heller enn å understøtte nytt virkemiddel ved å endre praksis, forsøker de å tilpasse ekspertbistand til å passe inn i allerede etablerte rutiner i tråd med institusjonens kulturelle normer og verdier.

8 LITTERATURLISTE

- Amadam, R. (2019). Klokskap og leiarskap i samarbeidsdriven innovasjon. I T. Ringholm & A. K. T. Holmen (Red.), *Innovasjon møter kommune* (Bd. 1, s. 135–152). Cappelen Damm.
- Andersen, S. S. (2013). Casestudier: Forskningsstrategi, generalisering og forklaring (2. utg.). Fagbokforlaget.
- Andersen, S. S., & Kuvaas, B. (2009). Heroisk HR - pragmatiske pragmatikere. *Magma - Tidsskrift for økonomi og ledelse*, 44–50. https://old.magma.no/heroisk-hr-pragmatiske-pragmatikere?fbclid=IwAR1FHokWdMzcpDHa-vAZYpBsru8V-LyNXJ9sLijrLqyIM1g400OwrsGJ_uA
- Andreassen, T. A., & Fossetøl, K. (2014). Utfordrende inkluderingspolitikk—Samstyring for omforming av institusjonell logikk i arbeidslivet, helsetjenesten og NAV. *Tidsskrift for samfunnsforskning*, 55(2), 174–202. <https://doi.org/10.18261/ISSN1504-291X-2014-02-02>
- Arbeid & Inkludering. (2022, april 2). *Oversikt over bedrifter som leverer ekspertbistand*. <https://www.arbeidoginkludering.no/ekspertbistand2/>
- Arbeids- og sosialdepartementet. (2006, juni 15). *Inkluderende arbeidsliv (IA)*. regjeringen.no. https://www.regjeringen.no/no/tema/arbeidsliv/arbeidsmiljo-og-sikkerhet/inkluderende_arbeidsliv/id947/
- Askheim, O. P. (2017). Brukermedvirkningsdiskurser i den norske velferdspolitikken. *Tidsskrift for velferdsforskning*, 20(2), 134–149. <https://doi.org/10.18261/issn.2464-3076-2017-02-03>
- Brunsson, N., & Olsen, J. P. (2018). *The reforming organization: Making sense of administrative change*. Routledge.
- Bryman, A. (2016). *Social research methods* (5th ed.). University Press.
- Bryson, J. M. (2004). What to do when Stakeholders matter: Stakeholder Identification and Analysis Techniques. *Public Management Review*, 6(1), 21–53. <https://doi-org.ezproxy.inn.no/10.1080/14719030410001675722>
- Bukve, O. (2014). Organisasjonsteori—Analyse av kommunal organisering. I H. Baldersheim & L. E. Rose (Red.), *Det kommunale laboratorium: Teoretiske perspektiver på lokal politikk og organisering* (3. utg., s. 111–130). Fagbokforlaget.
- Buvik, M. P., Thun, S., & Øyum, L. (2018). *Partssamarbeid og forebyggende arbeidsmiljøarbeid*. (Nr. 2018–00851). Sintef. <https://sintef.brage.unit.no/sintef-xmlui/handle/11250/2569407>
- Christensen, T., Egeberg, M., Lægreid, P., Roness, P. G., & Røvik, K. A. (2015). *Organisasjonsteori for offentlig sektor* (3. utg.). Universitetsforlaget.
- Drøpping, J. A., & Midtsundstad, T. (2003). *Forskning og utredning med relevans for intensjonsavtalen om et mer inkluderende arbeidsliv* (Nr. 417). Fafo. <https://www.fafo.no/zoo-publikasjoner/fafo-rapporter/forskning-og-utredning-med-relevans-for-intensjonsavtalen-om-et-mer-inkluderende-arbeidsliv>
- Egerdal, Å. G. (2019). *HR-boka* (2. utgave.). Gyldendal.
- Ekspertgruppen for Arbeidsdepartementet. (2010). *Tiltak for reduksjon i sykefravær: Aktiviserings- og nærværreform* (s. 178). Arbeidsdepartementet. https://www.regjeringen.no/no/tema/arbeidsliv/arbeidsmiljo-og-sikkerhet/inkluderende_arbeidsliv/ia-tidligere-avtaleperioder/inkluderende-arbeidsliv.-avtaleperioden-2010-2013/Rapport-om--tiltak-for-reduksjon-i-sykefravaret/id592754/
- Eriksson-Zetterquist, U., Kalling, T., & Styhre, A. (2014). *Organisasjonsteori*. Cappelen Damm akademisk.
- Faggruppen for IA-avtalen. (2018). *Målene om et mer inkluderende arbeidsliv – status og utviklingstrekk 2018* (s. 123). Arbeids- og sosialdepartementet.

- <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/malene-om-et-mer-inkluderende-arbeidsliv--status-og-utviklingstrekk.-rapport-2018/id2606323/>
- Faggruppen for IA-avtalen. (2021). *Målene om et mer inkluderende arbeidsliv – status og utviklingstrekk. Rapport 2020* (Nr. 2020; s. 76). Arbeids- og sosialdepartementet. <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/malene-om-et-mer-inkluderende-arbeidsliv--status-og-utviklingstrekk.-rapport-2020/id2791220/>
- Finnestrand, H. O., Johnsen, E., Lund, R., Nilssen, T., Ravn, J. E., & Øyum, L. (2010). *PALU - utvikling og praktisering av den norske samarbeidsmodellen*. Sintef.
- Forskrift om tilskudd til ekspertbistand. (2019). *Forskrift om tilskudd til ekspertbistand (FOR-2019-08-29-1105)*. Lovdata. <https://lovdata.no/LTI/forskrift/2019-08-29-1105>
- Frøyland, K., Nordberg, T. H., & Nedregård, O. (2018). *Nyere kunnskap om inkluderende arbeidsliv (IA)* (Nr. 06/2018). Oslo Metropolitan University, Arbeidsforskningsinstituttet. <https://www.regjeringen.no/contentassets/89d196542a374299b7487426dd7e9431/kunnska-pssammenstilling-ia-rapport-2018-06.pdf>
- Gimmestad, J. (2019, mai 8). *Parat24—Ny IA-avtale krever målrettet innsats*. <https://www.parat.com/parat24/nyheter-2137-394472/ny-ia-avtale-krever-malrettet-innsats>
- Glemmestad, H., & Kleppe, L. C. (2019). *Arbeidsinkludering i sosialt arbeid* (1. utgave.). Fagbokforlaget.
- Hansen, G. V., & Langvik, T. Å. (2011). *Sammen bedre på IA: hvorfor gjøre det alene når vi kan gjøre det sammen?* (OR. 13.11; s. 79). Østfoldforskning. <https://norsus.no/wp-content/uploads/1311.pdf>
- Hernes, G. (2006). *Den norske mikromodellen. Virksomhetsstyring, partssamarbeid og sosial kapital*. Fafo. <https://www.fafo.no/zoo-publikasjoner/fafo-notater/item/den-norske-mikromodellen-virksomhetsstyring-partssamarbeid-og-sosial-kapital>
- Higdem, U., Bråtå, H. O., & Alnes, P. K. (2019). Innovasjonsallmenningen—Å samle og forvalte ressurser for innovasjon og nyskaping. I A. K. T. Holmen & T. Ringholm (Red.), *Innovasjon møter kommune* (s. 158). Cappelen Damm.
- Hood, C. (1991). A public management for all seasons? *Public administration (London)*, 69(1), 3–19. <https://doi.org/10.1111/j.1467-9299.1991.tb00779.x>
- Jacobsen, D. I., & Thorsvik, J. (2019). *Hvordan organisasjoner fungerer* (5. utgave.). Fagbokforlaget.
- Johannessen, L. E. F., Rafoss, T. W., & Rasmussen, E. B. (2018). *Hvordan bruke teori? Nyttige verktøy i kvalitativ analyse*. Universitetsforlaget.
- Kvale, S., & Brinkmann, S. (2015). *Det kvalitative forskningsintervju* (3. utg.). Gyldendal akademisk.
- Ladegård, G., & Vabo, S. I. (2011). Ledelse, styring og verdier. *Magma - Tidsskrift for økonomi og ledelse*, 23–31. <https://old.magma.no/ledelse-styring-og-verdier>
- Larssen-Aas, K. (2020). *Arbeid og Helse* årsmagasin. *Statens arbeidsmiljøinstitutt*, 14–24. <https://stami.no/content/uploads/2020/11/Arbeid-og-Helse-2020.pdf>
- Mykletun, A., & Brinchmann, B. (2013). *Effekter av tiltak under IA-avtalen. Rapport fra forskermøte på oppdrag fra Arbeidsdepartementet*. Nasjonalt folkehelseinstitutt. <https://www.fhi.no/publ/2013/effekter-av-tiltak-under-ia-avtalen/>
- Nav. (2022a, januar 31). *Tilskudd til ekspertbistand*. <https://www.nav.no/no/person/arbeid/oppfolging-og-tiltak-for-a-komme-i-jobb/tiltak-for-a-komme-i-jobb/tilskudd-til-ekspertbistand>
- Nav. (2022b, april 22). *Sykepenges til arbeidstakere*. <https://www.nav.no/no/person/arbeid/sykmeldt-arbeidsavklaringspenger-og-yrkesskade/sykepenges/sykepenges-til-arbeidstakere>
- NHO. (2022). *Intensjonsavtaler*. <https://arbinn.nho.no/forretningsdrift/styrearbeid-og-okonomi/styrearbeid/artikler/intensjonsavtaler/>
- Nordby, T. (1994). *Korporatisme på norsk*. Universitetsforlaget.
- NOU 2000: 27. (2000). *Sykefravær og uførepensjonering—Et inkluderende arbeidsliv*. <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/nou-2000-27/id143251/>

- NOU 2003: 19. (2003). *Makt og demokrati. Sluttrapport fra Makt- og demokratiutredningen*.
<https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/nou-2003-019/id118893/?ch=1>
- Oppfølgingsgruppen av IA-avtalen. (2016). *IA-avtalen 2014-2018—Underveisvurdering*. Arbeids- og sosialdepartementet.
<https://www.regjeringen.no/contentassets/43da268314c14e1dbccc7442cd793b3a/underveisvurdering-ia-avtalen-alpr.pdf>
- Ose, S. O., Dyrstad, K., Slettebak, R., Lippestad, J., Mandal, R., Brattlid, I., & Jensberg, H. (2013). *Evaluering av IA-avtalen (2010-2013)* (SINTEF A24444).
<https://www.sintef.no/prosjekter/2013/evaluering-av-ia-avtalen-2010-2013/>
- Oxford Research. (2019). *Evaluering av tilretteleggingsordningene Inkluderingsstiltak og Forebyggings- og tilretteleggingsstiltak*. Oxford Research ig Proba Samfunnsanalyse.
<https://oxfordresearch.no/wp-content/uploads/2020/01/Evaluering-av-tilretteleggingsordningene.pdf>
- Regjeringen ved arbeids- og sosialministeren. (2014). *IA-avtalen 2014-2018*.
https://www.regjeringen.no/no/tema/arbeidsliv/arbeidsmiljo-og-sikkerhet/inkluderende_arbeidsliv/ia-tidligere-avtaleperioder/ia-avtalen-2014-18/id2344476/
- Regjeringen ved arbeids- og sosialministeren. (2018). *IA-avtalen 2019–2022*. Regjeringen.
https://www.regjeringen.no/no/tema/arbeidsliv/arbeidsmiljo-og-sikkerhet/inkluderende_arbeidsliv/ia-avtalen-20192022/ia-avtalen-20192022/id2623741/
- Rennemo, Ø. (2019). *Å lede læring: Samskapt utvikling i resultatorienterte organisasjoner*. Universitetsforlaget.
- Ringstad, V. (2017). *Samfunnsøkonomi og økonomisk politikk for turbulente tider* (6. utg.). Cappelen Damm akademisk.
- Rosten, G. (2021, februar 11). *Partssamarbeid er nøkkelen til et godt arbeidsmiljø*. Fagbladet.no.
<https://fagbladet.no/meninger/partssamarbeid-er-nokkelen-til-et-godt-arbeidsmiljo-6.115.767483.fba853d024>
- Røvik, K. A. (2007). *Trender og translasjoner: Ideer som former det 21. Århundrets organisasjon*. Universitetsforlaget.
- Sosialdepartementet. (2003). *Evaluering av IA-avtalen 2. Kvartal 2003*.
<https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/evaluering-av-ia-avtalen/id105834/>
- Spence, T. (2021, januar 5). *Krever garanti fra statsministeren mot endring av sykelønn*. *Aftenposten*, s.12. <https://www.aftenposten.no/norge/politikk/i/LnRwjp/lo-kraver-garanti-fra-statsministeren-mot-endring-av-sykeloenn>
- Støren-Váczy, B. (2019). *Arbeidsgivere og samfunnsansvar*. I *Arbeidsinkludering i sosialt arbeid* (s. 86–107). Fagbokforlaget.
- Trygstad, S. C., & Bråten, M. (2011). *Tilrettelegging i arbeidslivet* (2011:22; s. 136). Fafo.
https://www.fafo.no/media/com_netsukii/20213.pdf
- Vabo, S. I., & Røiseland, A. (2008). *Governance på norsk. Samstyring som empirisk og -analytisk fenomen*. *Norsk statsvitenskapelig tidsskrift*, 24(1–02), 86–107. <https://doi-org.ezproxy.inn.no/10.18261/ISSN1504-2936-2008-01-02-05>
- Wergeland, E. (2018). *Ta vare på sykelønnsordningen*. *Tidsskrift for Den norske legeforening*.
<https://doi.org/10.4045/tidsskr.18.0538>
- Øgård, M. (2014). *Fra New Public Management til New Public Governance: Nye forvaltningskonsepter i kommunene*. I H. Baldersheim & L. E. Rose (Red.), *Det kommunale laboratorium. Teoretiske perspektiver på lokal politikk og organisering*. (Bd. 3, s. 93–109). Fagbokforlaget

Vedlegg:

Vedlegg 1: Intervjuguide

Vedlegg 2: Informasjonsskriv om prosjektet

Vedlegg 1:

Halvstrukturert intervjuguide - arbeidsgivere om organisering av ekspertbistand

Kort om masteroppgaven og formålet med intervjuet:

Vi er tre masterstudenter som studerer offentlig styring og ledelse ved høgskolen i innlandet. Vi skal skrive masteroppgave om inkluderende arbeidsliv og virkemiddelet ekspertbistand. Virkemiddelet ekspertbistand er nytt for 2019-avtalen og vi er av den grunn nysgjerrige på kunnskapen om virkemiddelet og anvendelsen av virkemiddelet innad i den enkelte virksomhet. Vi intervjuer derfor ulike virksomheter som vi vet har benyttet seg av virkemiddelet, for å få et større kunnskapsgrunnlag om prosessen som foregår på hver enkelt arbeidsplass. I problemstillingen vår ønsker vi å se på hvordan organiseringen av IA-avtalen og IA-arbeidet (både rent overordnet politisk og lokalt på hver enkelt arbeidsplass) kan ha betydning for hvordan de ulike virksomhetene benytter seg av virkemiddelet.

Om virksomheten

- Kan du si litt kort om virksomheten (din rolle, bransje, oppgaver, antall ansatte)?
- Hvordan er dere organisert (enheter, avdelinger og organisasjonsstruktur)
 - Organisasjonskart: Flat struktur/hierarki
- Har du personalansvar? Og så fall for hvor mange?
- Har du kjennskap til sykefraværet i virksomheten i dag og hva er målsettingen for sykefravær inneværende år?

Organisering av Ia-arbeidet

- Hvilket forhold har dere til inkluderende arbeidsliv og Ia-avtalen?
 - Var virksomheten din en IA-bedrift før 2019?
 - Hva tas det utgangspunkt i når dere jobber med sykefraværsoppfølging - strategi – handlingsplaner el.l?
 - På hvilken måte samsvarer disse med hvordan dere jobber i praksis?
 - Hvordan jobber dere med sykefraværsoppfølging i det daglige? Tas det opp på møter el.l?
 - Hvem involveres?
 - Har dere (andre) arenaer/møter/forum el.l. hvor arbeidet med Inkluderende arbeidsliv løftes opp som tema?
 - Hvordan får ansatte og ledere kunnskap om IA-avtalen?
 - Som leder med personalansvar; hvilke lagspillere har du med deg i Ia-arbeidet? (tillitsvalgte, verneombud, andre)
-
- IA-avtalen er en intensjonsavtale mellom partene i arbeidslivet og myndighetene, og utgjør et avtaleverk som en del av «den norske arbeidslivsmodellen» og trepartssamarbeidet. Derfor legges det vekt på at et godt partssamarbeid er en forutsetning for å lykkes med IA-arbeidet. På hvilken måte er det synlig hos dere?

Vedlegg

Om kjennskap til virkemiddelet ekspertbistand

- Hvordan fikk du kjennskap til ekspertbistand?
- Hvilken informasjon om ordningen har du fått, beskriv?

Om bruken av ekspertbistand

- Hva var bakgrunnen for at du/dere ønsket å prøve ut dette tiltaket?
 - Hvis dere ikke kunne søkt om ekspertbistand, hvordan ville dere da løst problemet?
- Kan du si noe om samarbeid og prosess før beslutning om virkemiddelet ble tatt?
 - Hvilke parter var delaktige?
 - Hvem tok initiativ til å ta i bruk ekspertbistand som virkemiddel?
- Hvilken fagprofesjon ble benyttet som ekspert?
 - Fagkompetanse, yrke, arbeidssted
- Hvordan avgjøres hvem som er eksperten?
 - Ble det drøftet med arbeidstaker eller noen andre internt i virksomheten?
 - Eksternt? BHT, Arbeidslivssenteret, andre?
- Hvordan foregikk søknadsprosessen?
 - Hvem var involvert? Var noen andre aktører involvert (eks BHT, andre eksperter)?
- Hvordan foregikk samarbeidet med NAV lokalt og NAV arbeidslivssenter?

Virksomhetens vurdering av tiltaket

- Hvordan synes dere tiltaket har fungert?
 - Positive/negative erfaringer
 - Oppfølging fra nav/finansiering/
 - Hadde eksperten forventet/riktig kompetanse til å løse den konkrete utfordringen?
- Har dere forslag til justeringer av virkemiddelet?
- Hvis du skulle kommet med forslag til endringer i IA-avtalen 2023: hva ville vært det ideelle virkemiddelet for din virksomhet?

Vedlegg 2:

Vil du delta i forskningsprosjektet

Inkluderende arbeidsliv – ekspertbistand som virkemiddel?

Dette er et spørsmål til deg om å delta i et masterprosjekt hvor formålet er å samle kunnskap om virksomheter som har anvendt ekspertbistand. I dette skrivet gir vi deg informasjon om målene for prosjektet og hva deltakelse vil innebære for deg.

Formål

Arbeidskraften er Norges viktigste ressurs. Høy sysselsetting sikrer høy verdiskapning og gir grunnlag for å opprettholde et bærekraftig velferdssamfunn. Samtidig er det viktig for den enkelte å være i arbeid. IA- avtalens overordnede mål er å legge til rette for at så mange som mulig kan arbeide så lenge som mulig. Derfor er det viktig at de enkelte virkemidlene i avtalen er treffsikre og målrettet. Tidligere forskning har vist at effekten av de ulike virkemidlene i liten grad legges til grunn for videreføring av virkemiddel, eller i vurderingen av implementering av nye virkemidler. Vi ønsker av den grunn å se på hvordan IA-avtalen er organisert, og hvordan det kan ha betydning for anvendelsen av virkemiddelet ekspertbistand lokalt i den enkelte virksomhet.

Hvem er ansvarlig for forskningsprosjektet?

Høgskolen i Innlandet er ansvarlig for prosjektet. Vi er tre masterstudenter som studerer offentlig ledelse (MPA) og styring på deltid, ved siden av jobb i offentlig sektor.

Hvorfor får du spørsmål om å delta?

Du mottar denne henvendelsen fordi din virksomhet har anvendt virkemiddelet ekspertbistand. Vi har fått tilgang til Nav Innlandet sin oversikt over virksomheter som har benyttet virkemiddelet. Vi ønsker å studere virksomheter fra ulike bransjer, og med ulik størrelsesorden. For å skaffe oss en god innsikt i, og forståelse av anvendelse av virkemiddelet ønsker vi å gjøre intervjuer med inntil 10 virksomheter.

Du står oppført som leder og mottar derfor denne henvendelsen. Basert på oversikten fra NAV innlandet har vi gjort et nettsøk og funnet deg som kontaktperson.

Hva innebærer det for deg å delta?

Vi ønsker å studere din virksomhet og intervjuer deg som leder. Intervjuene vil være halvstrukturerte. Det betyr at vi har utformet et sett spørsmål vi ber om svar på, men kan følge opp med tilleggsspørsmål underveis i samtalen. Vi kommer gjerne til deg for et intervju, men kan også gjennomføre det digitalt om ønskelig. Vi estimerer at samtalen vil vare inntil en time. Samtalen vil bli tatt opp på bånd, slik at vi kan ha fokus på en god dialog fremfor å skrive ned det som blir sagt.

Det er frivillig å delta

Det er frivillig å delta i prosjektet. Hvis du velger å delta, kan du når som helst trekke samtykket tilbake uten å oppgi noen grunn. Alle dine personopplysninger vil da bli slettet. Det vil ikke ha noen negative konsekvenser for deg hvis du ikke vil delta eller senere velger å trekke deg.

Ditt personvern – hvordan vi oppbevarer og bruker dine opplysninger

Vi vil kun bruke opplysningene om deg til formålene vi har fortalt om i dette skrivet. Vi behandler opplysningene konfidensielt og i samsvar med personvernregelverket.

Vedlegg

Det er kun vi tre masterstudenter og vår veileder som kjenner til navnet på din virksomhet og ditt navn som leder. Navnet og kontaktopplysningene dine vil vi erstatte med en kode som lagres på egen navneliste adskilt fra øvrige data.

Lydfilen fra intervjuet sendes til nettskjema-diktafon-appen. Det betyr at lydfilen sendes direkte til et sikkert lagringsområde hvor tilgangen er begrenset kun for oss som skriver oppgaven. Vi må logge oss på med en kode for å lytte til lydfilen. Navn på virksomhet og deg som informant vil ikke kunne gjenkjennes i masteroppgaven. Vi vil anonymisere alle funn og opplysninger som kommer frem i samtalen med deg.

Hva skjer med opplysningene dine når vi avslutter forskningsprosjektet?

Opplysningene om deg og din virksomhet anonymiseres. Når oppgaven er godkjent - noe som etter planen vil være mai 2022 - vil alle data (for eksempel transkriberte lydfiler) slettes.

Hva gir oss rett til å behandle personopplysninger om deg?

Vi behandler opplysninger om deg basert på ditt samtykke.

På oppdrag fra Høgskolen i Innlandet har NSD – Norsk senter for forskningsdata AS vurdert at behandlingen av personopplysninger i dette prosjektet er i samsvar med personvernregelverket.

Dine rettigheter

Så lenge du kan identifiseres i datamaterialet, har du rett til:

- innsyn i hvilke opplysninger vi behandler om deg, og å få utlevert en kopi av opplysningene
- å få rettet opplysninger om deg som er feil eller misvisende
- å få slettet personopplysninger om deg
- å sende klage til Datatilsynet om behandlingen av dine personopplysninger

Hvis du har spørsmål til studien, eller ønsker å vite mer om eller benytte deg av dine rettigheter, ta kontakt med:

Masterstudentene:

Marte Østby-Deglum. Epost: marte.deglum@gmail.com. Telefon +47 909 707 36

Marit Langkaas. E-post: marit_fosshaug@hotmail.com. Telefon +47 934 13 492

Siri Minken. Epost: siri.minken@gmail.com. Telefon +47 957 39 509

Ansvarlig veileder ved Høgskolen i Innlandet:

Jan Andersen. Epost: jan.andersen@inn.no. Telefon: +47 612 88 267.

Vårt personvernombud ved Høgskole i Innlandet: Usman Asghar. Epost: usman.asghar@inn.no.

Telefon: +47 61 288 74 83

Hvis du har spørsmål knyttet til NSD sin vurdering av prosjektet, kan du ta kontakt med:

- NSD – Norsk senter for forskningsdata AS på epost (personvertjenester@nsd.no) eller på telefon: 53 21 15 00.

Hvis du stiller deg positiv til å bli intervjuet av oss ber vi deg svare bekræftende på denne e-posten så vil vi ta nærmere kontakt med deg.

På forhånd takk!

Med vennlig hilsen masterstudentene:

Marte, Marit og Siri