



Kompetansetiltak for sykmeldte

Oppdatert evaluering av forsøket, på oppdrag for Arbeids- og velferdsdirektoratet

Mai 2024

Om Oslo Economics

Oslo Economics utreder samfunnsfaglige problemstillinger og gir råd til bedrifter, myndigheter og organisasjoner. Våre analyser kan være et beslutningsgrunnlag for myndigheter, et informasjonsgrunnlag i rettslige prosesser, eller for interesseorganisasjoner. Vi forstår problemstillingene som oppstår i skjæringspunktet mellom marked og politikk.

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

Arbeid og velferd

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

Vi har konsulenter med doktorgrad i arbeidsmarkedsøkonomi og helseøkonomi, og samarbeider ofte med forskningsmiljøer på disse områdene. Våre medarbeidere har ekspertise i analyse av registerdata, gjennomføring og analyse av intervjuer og spørreundersøkelser på arbeids- og velferdsområdet.

Kompetansetiltak for sykmeldte/OE-rapport nr. 2024-37

© Oslo Economics, 7. mai 2024

Kontaktperson:

Erik Magnus Sæther / Ansvarlig partner

ems@osloeconomics.no, Tel. +47 940 58192

Foto/illustrasjon: iStock by Getty Images

Innhold

Sammendrag	4
1. Innledning	7
1.1 Bakgrunn	7
1.2 Om forsøket	7
1.3 Tidligere og oppdatert evaluering av forsøket	7
1.4 Leseveiledning	8
2. Datagrunnlag	9
2.1 Individdata om målgruppen	9
2.2 Intervjuer	9
2.3 Arbeidsmøter	10
3. Innretning og organisering av forsøket	11
3.1 Kostnader	11
3.2 Prosjektorganisering	11
3.3 Oppgave- og rollefordeling	12
3.4 Iverksatte tiltak for å øke bruken av kompetansetiltak	14
4. NAVs erfaringer med utprøvingen	16
4.1 NAVs oppfølging av sykmeldte	16
4.2 Erfaringer knyttet til rammene for utprøvingen	18
4.3 Erfaringer med prosessen for tildeling av tiltak	22
4.4 Kompetansetiltakets plass i den samlede sykefraværsoppfølgingen	27
5. Status og utfall for deltakerne i kompetansetiltaket	30
5.1 Bruken av kompetansetiltaket	30
5.2 Kjennetegn ved deltakere	32
5.3 Resultater	37
6. Arbeidsgivers rolle i sykefraværsoppfølgingen	41
6.1 Arbeidsgivers tilrettelegging for sykmeldte arbeidstakere	41
6.2 Dialog og samarbeid mellom arbeidsgiver, den sykmeldte og NAV	44
6.3 Arbeidsgivers rolle i kompetansetiltak for sykmeldte	46
7. Vurderinger og anbefalinger	49
7.1 Tiltakets relevans og effekter	49
7.2 Anbefalinger for videre bruk av tiltaket	52
7.3 Samlet vurdering	53
Referanser	54

Sammendrag

Forsøket med utvidet bruk av kompetansetiltak for sykmeldte skal gi kunnskap om hvorvidt kompetansetilførsel kan styrke arbeidstilknytningen til langtidssykmeldte. Målet er å forhindre varig avgang fra arbeidslivet ved å kvalifisere langtidssykmeldte for nytt arbeid som i større grad passer den enkeltes helse og jobbønske over tid. Forsøket startet i 2019 og gjennomføres i fem av landets fylker. Bruken av tiltaket har vært begrenset, både fordi et fåtall av sykmeldte synes å være i målgruppen for kortvarige kompetansetiltak og fordi tiltaket krever kartlegging og oppfølging tidlig i sykefraværsløpet, som NAV i liten grad er rigget for. Erfaringene fra forsøket tyder på at kompetansetiltak kan være et svært nyttig tilbud til en gruppe som ellers får lite hjelp fra NAV. Forsøket innebærer samtidig en lite effektiv bruk av knappe oppfølgingsressurser i NAV, og vi anbefaler derfor at forsøket avsluttes. Det er likevel gode grunner til at NAV bør prioritere oppfølging av sykmeldte med behov for annet arbeid. Mange faller ut av arbeidslivet, uten at alternativt arbeid er utprøvd. En utvidet oppfølging av denne gruppen fordrer en helhetlig endring av NAVs sykefraværsoppfølging, og at det etableres effektive systemer for å identifisere og følge opp sykmeldte med risiko for langvarig fravær fra arbeid. Vi anbefaler at erfaringene og den opparbeidede kompetansen fra forsøket brukes inn i NAVs videre arbeid med å forbedre oppfølgingen av sykmeldte.

Oppdatert evaluering av forsøk med kompetansetiltak for sykmeldte

For å få mer kunnskap om hvorvidt og hvordan kompetansetilførsel kan styrke arbeidstilknytningen til langtidssykmeldte, iverksatte Arbeids- og velferdsetaten i 2019 et forsøksprosjekt med utvidet bruk av opplæringstiltak for sykmeldte. Forsøket er en del av avtalen om et inkluderende arbeidsliv (IA-avtalen) og er kjent som «Kompetansetiltak for sykmeldte». Hensikten med forsøket er å gi langtidssykmeldte utvidede muligheter til å delta i opplæringstiltak i løpet av sykmeldingsperioden, med sikte på overgang til nytt arbeid som i større grad passer med den enkeltes helse og jobbønske. Målet er gjennom dette å forhindre overgang til andre livsoppholdsytelser og varig avgang fra arbeidslivet.

Målgruppen for forsøket er langtidssykmeldte arbeidstakere som på grunn av sykdom eller skade ikke kan komme tilbake til sin tidligere arbeidsgiver, og som har behov for opplæringstiltak for å kunne kvalifiseres til annet arbeid og stå i arbeid. Målgruppen kan unntaksvis også omfatte langtidssykmeldte arbeidstakere som er ansatt i store virksomheter (som for eksempel kommuner) og har behov for opplæringstiltak for å komme i annen jobb hos samme arbeidsgiver. Forsøket skal i utgangspunktet ikke ta i bruk nye former for opplæringstiltak, men teste ut økt bruk av eksisterende opplæringstiltak for sykmeldte. For at sykmeldte skal kunne gjennomføre opplæringstiltak før utløpet av sykepengeperioden, må NAV kartlegge de sykmeldtes behov og muligheter på et tidlig tidspunkt i sykefraværsløpet.

Prosjektet gjennomføres i fem fylker og har planlagt varighet ut 2024. Oslo Economics gjennomførte i 2022 en prosessevaluering av forsøket. På det tidspunktet var det få deltakere som hadde gjennomført kompetansetiltak, og det begrensede datagrunnlaget var lite egnet til å belyse deltakernes arbeidsstatus i etterkant av tiltaket. Oslo Economics har derfor gjennomført en oppdatert evaluering, på oppdrag for Arbeids- og velferdsdirektoratet. Evalueringen dokumenterer deltakernes status og utfall i arbeidslivet i etterkant av tiltaket, NAVs innretning av og erfaringer med forsøket og arbeidsgiveres bruk av kompetanseheving som tilretteleggingstiltak for sykmeldte. Basert på disse funnene gir vi våre anbefalinger om oppskalering av forsøket, i lys av NAVs samlede portefølje av virkemidler for sykmeldte. Evalueringen er basert på analyse av individdata fra NAV om deltakere i forsøket og i opplæringstiltak for sykmeldte generelt, intervjuer med ansatte i NAV og intervjuer med et utvalg arbeidsgivere.

Tiltaket oppleves som et positivt tilskudd i sykefraværsoppfølgingen, men bruken har vært begrenset

Informanter fra NAV i forsøksfylkene er stort sett omforent om at kompetansetiltaket er et relevant og nyttig tiltak for sykmeldte som ikke kan komme tilbake til sine tidligere arbeidsoppgaver, og som har behov for å kvalifiseres til annet arbeid. Informantene vurderer at tiltaket underbygger viktigheten av tidlig oppfølging og

målsetningen om varig og stabil tilknytning til arbeidslivet, og at det er et svært nyttig tilbud til en gruppe som ellers får lite hjelp fra NAV.

Bruken av tiltaket har likevel vært begrenset. I perioden juli 2020 til og med desember 2023 hadde 642 kandidater startet i tiltaket, i de fem forsøksfylkene samlet. Det har vært en økning i deltakelse over tid, og i 2023 startet 302 personer i forsøket. Sett opp mot det estimerte antallet tilfeller av sykmeldinger over 8 uker i forsøksfylkene, har omtrent én promille av sykmeldte i 2023 deltatt i forsøket.

Til sammenligning har 2 868 sykmeldte startet opp i ordinære opplæringstiltak i samme periode, i landet totalt sett. Av det samlede sykefraværet i landet, oppstår omtrent en tredjedel i de fem forsøksfylkene. Bruken av ordinære opplæringstiltak blant sykmeldte har dermed vært noe høyere enn bruken av kompetansetiltak for sykmeldte gjennom forsøket. Basert på observerbare kjennetegn i registerdata, er sykmeldte deltakere i opplæringstiltak og sykmeldte deltakere i kompetansetiltak gjennom forsøket ganske tilsvarende. En forskjell er imidlertid at det er en høyere andel sykmeldte deltakere i kompetansetiltaket gjennom forsøket som har arbeidsgiver. Forsøket ser dermed ut til å ha gjort opplæringstiltak mer tilgjengelig for sykmeldte med arbeidsgiver. Dette er en gruppe som i liten grad mottar arbeidsrettede tiltak fra NAV, trolig fordi det er arbeidsgiver, og ikke NAV, som har hovedansvaret for oppfølgingen.

Det er flere årsaker til at tiltaket gjennom forsøket har vært lite brukt. Begrensningen om at opplæringstiltakene som hovedregel skal gjennomføres innenfor sykepengeåret utelukker bruk av mer langvarige opplæringstiltak. For mange, særlig sykmeldte med høyere utdanning fra før av, synes kortvarige kompetansetiltak å være mindre aktuelt. Mange av kandidatene som kartlegges i forbindelse med forsøket, ender opp med å ikke delta i tiltaket. Veiledere og prosjektmedarbeidere i NAV vurderer imidlertid at kartleggingen kan ha en verdi også for disse, ved at samtalen blant annet kan bidra til å tenke nytt og til å avdekke behov for andre tiltak.

Tiltaket krever nye arbeidsformer i NAV for å tilrettelegge for tidlig oppfølging av sykmeldte med behov

Det har også vært tid- og ressurskrevende for NAV å identifisere og følge opp kandidater som er aktuelle for tiltaket. Bruk av tiltaket i forsøksperioden har vært avhengig av øremerkede ressurser til både tiltak og oppfølging. Dette er fordi NAVs oppfølging av sykmeldte i utgangspunktet ikke er rigget for tidlig oppfølging av utvalgte grupper, men i stedet er rigget for å gjennomføre vurderinger av alle sykmeldte ved gitte tidspunkter i sykefraværsforløpet.

Forsøket har derfor i stor grad vært innrettet for å endre arbeidsprosessene i NAV, med formål å kunne identifisere målgruppen for kompetansetiltak på et tidlig nok tidspunkt til at det er tid nok i den gjenværende sykepengeperioden til å gjennomføre tiltak. Gjennom forsøket har NAV testet ut ulike måter å gjøre dette på og utviklet systemer underveis som mer effektivt identifiserer og følger opp sykmeldte som kan ha behov for å rettes mot nytt arbeid. Det er innført rutiner for identifisering av relevante kandidater til tiltaket, og det er høstet nyttige erfaringer rundt hvordan valget av opplæring bør gjøres. Det er god grunn til å dra nytte av erfaringene som er gjort, og kompetansen som er ervervet, i det videre arbeidet med oppfølging av sykmeldte.

Arbeidsgivere tilbyr i begrenset grad opplæring som tilretteleggingstiltak for sykmeldte

Våre informanter i NAV tolker arbeidsgivers tilretteleggingsplikt dithen at den i liten grad innebærer opplæring mot nye oppgaver eller stillinger internt i virksomheten, hverken for friske eller syke ansatte. Arbeidsgivere vi har intervjuet forteller likevel om at sykmeldte i noen tilfeller tilbys kurs og opplæring for å kvalifiseres for andre oppgaver internt i virksomheten. Dette ser imidlertid ut til å være avgrenset til enkelte virksomheter med gode muligheter for mobilitet, tett oppfølging av sykmeldte og hvor ledelsen har tilstrekkelig oversikt og handlingsrom til å kunne flytte ansatte internt. Det synes derfor ikke å være en betydelig risiko at NAV, ved å tilby kompetansehevede tiltak for å kvalifisere sykmeldte for andre oppgaver hos opprinnelig arbeidsgiver, overtar oppgaver som i dag utføres av arbeidsgivere. Det fremstår heller ikke sannsynlig at arbeidsgivere i dag tar, eller er rustet til å ta, en avgjørende rolle når det gjelder å avklare og motivere sykmeldte for en overgang til ny arbeidsgiver. Det tilsier at det er rom for at NAV kan bidra til å følge opp sykmeldte som ikke har helse til å stå i sitt opprinnelig arbeid, men som kan ha forutsetninger for annet arbeid, enten det er hos opprinnelig eller ny arbeidsgiver.

Mer enn halvparten av deltakerne i kompetansetiltak får ny jobb etter avslutning av tiltaket

Ett år etter avslutning av tiltaket er 55 prosent av deltakerne registrert med ny arbeidsgiver. Andelen øker jo lenger tid det har gått etter avslutning av tiltaket. Bytte av arbeidsgiver kan i seg selv være en indikasjon på gode forutsetninger i arbeidslivet. Hvorvidt det er kompetansetilførselen gjennom tiltaket eller oppfølgingen i forbindelse med tiltaket som har bidratt til jobb-bytte, er usikkert. Det er imidlertid grunn til å tro at bytte av

arbeidsgiver i etterkant av tiltaket til dels kan tilskrives tiltaket og oppfølgingen i forbindelse med tiltaket. NAVs oppsøkende arbeid for å rekruttere og motivere kandidater, og NAVs vedtak om at tiltaket skal være nødvendig og hensiktsmessig for den enkelte, gir grunn til å tro at de fleste ikke hadde gjennomført et bytte av arbeidsgiver uten denne oppfølgingen. At flertallet av deltakerne bytter arbeidsgiver i etterkant, indikerer derfor at tiltaket har bidratt til en tilsiktet og ønsket endring i deltakernes arbeidssituasjon, med intensjon at det nye arbeidet i større grad samsvarer med deres helsemessige forutsetninger.

Omtrent en tredjedel mottar helserelaterte ytelser etter avslutning av tiltaket

Blant alle deltakere i kompetansetiltak, uavhengig av om de har fått ny arbeidsgiver eller ikke i etterkant, er mellom 5 og 10 prosent sykmeldt ett år etter at tiltaket er avsluttet, og i underkant av 30 prosent mottar AAP. Totalt er dermed omtrent en tredjedel mottakere av helserelaterte ytelser ett år etter avslutning av tiltaket. Blant deltakerne som er registrert med ny arbeidsgiver ett år etter at tiltaket er avsluttet, er andelen sykmeldte omtrent tilsvarende som for deltakergruppen som helhet, mens andelen AAP-mottakere er betydelig lavere (noe over 10 prosent). Blant deltakere som bytter arbeidsgiver er dermed andelen som mottar helserelaterte ytelser i underkant av 20 prosent ett år etter avslutning av tiltaket. Det er altså ikke slik at kompetansetiltaket i seg selv, eller overgang til ny arbeidsgiver, utelukker videre sykefravær eller overgang til AAP. Både blant deltakerne samlet sett, og blant gruppen som bytter arbeidsgiver, er andelen som mottar helserelaterte ytelser høyere ett år etter avslutning av tiltaket, sammenlignet med årene før tiltaket. Dette fordi en betydelig andel går over til AAP i etterkant av tiltaket. Andelen som mottar sykepenger, er isolert sett noe lavere i etterkant av tiltaket.

Vi har ingen kontrollgruppe som disse utfallene kan sammenlignes opp mot, og det er derfor ikke mulig å si noe om hvor mange av deltakerne som ville byttet arbeidsgiver, vært sykmeldt eller mottatt AAP i fravær av deltakelse i tiltaket. I prinsippet kan tiltaket både ha økt og redusert sannsynligheten for ny arbeidsgiver, sykefravær og overgang til AAP. Tallene viser imidlertid at deltakerne samlet sett ikke fremstår bedre rustet på arbeidsmarkedet i etterkant av tiltaket, sammenlignet med årene før tiltaket, dersom vi måler dette ved mottak av helserelaterte trygdeytelser.

Vi anbefaler at forsøket avsluttes, men at erfaringene brukes i NAVs videre arbeid for en mer behovsrettet sykefraværsoppfølging

Kompetansetiltak for sykmeldte fremstår som et nyttig tiltak for sykmeldte som ikke har helse til å stå i sitt nåværende arbeid og som kan bruke kortvarige kompetansetiltak til å kvalifisere for annet arbeid. Evalueringen tyder imidlertid på at det er et fåtall som kan nyttiggjøre seg av kortvarige opplæringstiltak, sett opp mot det samlede volumet av sykmeldte. Bruk av opplæringstiltak er trolig bare ett av flere virkemidler som kan bidra til å hjelpe denne gruppen over i annet arbeid. Dersom NAV skal bruke ressurser på tidlig oppfølging av denne gruppen, bør det trolig innebære en mer helhetlig innretning av innsatsen, slik at oppfølgingsressursene som settes inn også kan utløse relevante tiltak. En ordning som krever omfattende kartlegging på et tidlig tidspunkt i sykefraværsperioden, men kun retter seg mot økt bruk av opplæringstiltak, fremstår derfor som lite effektivt bruk av knappe oppfølgingsressurser i NAV. Vi anbefaler derfor at det konkrete forsøket ikke videreføres. Det eksisterende opplæringstiltaket vil fortsatt gi mulighet for bruk av kortvarige opplæringstiltak for sykmeldte.

Det er likevel gode grunner til at NAV bør prioritere oppfølging av sykmeldte med behov for annet arbeid. Mange faller ut av arbeidslivet, uten at alternativt arbeid er utprøvd. Arbeidsgivere har få virkemidler for å hjelpe sykmeldte over i nytt arbeid, og dette bør derfor være en prioritert oppgave for NAV. Erfaringer fra forsøket, samt andre forsøk med en behovsrettet sykefraværsoppfølging i NAV, tilsier at mer individuell tilpasning, og tettere oppfølging tidlig i sykefraværsløpet rettet mot personer med særlig risiko for langvarig fravær fra arbeid, kan gi en mer effektiv bruk av NAVs oppfølgingsressurser. En slik strategi fordrer at NAV utvikler systemer for å identifisere personer med risiko for langvarig fravær og konsentrerer oppfølgingen til disse. Kostnaden av opplæringstiltak, og at tiltaksdeltakelsen i seg selv innebærer en risiko for forsinket retur til arbeid, understreker viktigheten av at NAV kun gir tiltaket til personer som har en reell risiko for langvarig fravær og frafall fra arbeid, og at tiltaket vurderes som nødvendig og hensiktsmessig for å unngå dette. Gitt det store volumet av sykmeldte og deres svært ulike behov, er det behov for systematiske metoder og effektive silingsmekanismer for å identifisere hvilke sykmeldte som skal få tilbud om ressurskrevende oppfølging og tiltak fra NAV.

Gjennom forsøket har NAV opparbeidet seg verdifulle erfaringer og kompetanse knyttet til tidlig oppfølging av sykmeldte som har behov for annet arbeid. Det gjelder både rutiner for å identifisere målgruppen, rutiner for kartlegging og oppfølging, og kjennskap til relevante opplæringstiltak for målgruppen. NAV bør sørge for at denne kunnskapen tas i bruk i det videre arbeidet med oppfølging av sykmeldte, særlig innad i forsøksfylkene, men også på tvers av fylker.

1. Innledning

Kompetansetiltak for sykmeldte er et forsøksprosjekt med økt bruk av opplæring innenfor sykepengeåret. Målet er å forhindre varig avgang fra arbeidslivet, ved å kvalifisere langtidssykmeldte for nytt arbeid som i større grad passer den enkeltes helse og jobbønske over tid. Forsøksprosjektet er gjennomført i regi av Arbeids- og velferdsdirektoratet i fem fylker over tre år. Denne rapporten er en oppdatert evaluering av forsøket våren 2024.

1.1 Bakgrunn

Noen langtidssykmeldte kan ha behov for kompetansehevende tiltak for å kunne fortsette i jobb. Opplæringstiltak er i liten grad brukt for sykmeldte, til tross for at det finnes rom for slike tiltak i lovverket. Årsakene er trolig de samme som barrierene for bruk av opplæringstiltak generelt, som handler om at veilederne har begrenset kunnskap om utdanningssystemet og regelverket knyttet til bruk av opplæringstiltak for NAVs brukere, samt at det kan være utfordrende å vurdere hvorvidt opplæringstiltak er nødvendig sammenlignet med mer kortvarige tiltak. Det krever at veiledere må foreta skjønnsmessige vurderinger av brukernes behov og muligheter, med begrenset kunnskap om i hvilken grad opplæringen vil bidra til mer langvarig arbeidstilknytning (Skogstad, 2023).

I tillegg er det grunn til å tro at NAVs innretning av sykefraværsoppfølgingen, med faste stoppunkter, lite individuell tilpasning og begrenset tradisjon for bruk av arbeidsmarkedstiltak i sykepengeperioden, også hindrer bruk av opplæringstiltak blant sykmeldte. Det finnes lite forskning om bruk av opplæringstiltak for sykmeldte. Det finnes imidlertid noe forskning om bruk av opplæringstiltak for andre grupper av brukere som ikke er i arbeid, og denne forskningen antyder positive langsiktige virkninger på sysselsetting, til tross for innlåsnings effekter på kort sikt (Hilsen, et al., 2021).

1.2 Om forsøket

For å få mer kunnskap om hvorvidt og hvordan kompetansetilførsel kan styrke arbeidstilknytningen til langtidssykmeldte, iverksatte Arbeids- og velferds-etaten i 2019 et forsøksprosjekt med utvidet bruk av opplæringstiltak for sykmeldte. Prosjektet er en del av avtalen om et inkluderende arbeidsliv (IA-avtalen) og er kjent som «Kompetansetiltak for sykmeldte».

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

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

Forsøket skal i utgangspunktet ikke ta i bruk nye former for opplæringstiltak, men teste ut økt bruk av eksisterende opplæringstiltak for sykmeldte innenfor sykepengeperioden. For at sykmeldte skal kunne gjennomføre opplæringstiltak før utløpet av perioden, må NAV kartlegge de sykmeldtes behov og muligheter på et tidlig tidspunkt i sykefraværsforløpet.

Utprøvingen gjennomføres i fylkene Nordland, Troms og Finnmark, Agder, Innlandet og Viken (Øst-Viken). Forsøket skulle i utgangspunktet ha en varighet på inntil to år, men har blitt utvidet til utgangen av 2024. Arbeids- og velferdsdirektoratet har ansvaret for å forberede, iverksette og følge opp gjennomføringen av utprøvingen.

1.3 Tidligere og oppdatert evaluering av forsøket

Oslo Economics gjennomførte i perioden mars 2021 til september 2022 en prosessevaluering av forsøket. Formålet var å dokumentere erfaringene og kunnskapen som var opparbeidet gjennom utprøvingen, både om behovet for kompetansetiltak blant langtidssykmeldte, hva som kjennetegner målgruppen og hvordan kompetansetiltak for sykmeldte kan gjennomføres i praksis.

Første del av prosessevalueringen dokumenterte prosjektets endringsteori (Oslo Economics, 2021). Andre og siste del av evalueringen dokumenterte den samlede prosessevalueringen av prosjektet og beskrivelser av målgruppen. Vi fant at kompetansetiltak for sykmeldte fremstod som et nyttig tiltak for noen få. Tiltaket var i hovedsak brukt av personer med lav utdanning i fysisk krevende yrker og med

diagnoser som NAV vurderte at var lite forenlig med arbeidsoppgavene over tid. Foreløpige erfaringer viste at en del kandidater kom i nytt arbeid etter tiltaket, men det var for tidlig å si om tiltaket ville gi ønsket effekt i form av mer langvarig arbeidstilknytning. Slik tiltaket var innrettet i forsøket, krevde det mye ressurser i NAV å finne de riktige kandidatene. Vi anbefalte at en eventuell videreføring av tiltaket burde skje i kombinasjon med en helhetlig endring av NAVs sykefraværsoppfølging, til tidlig oppfølging av sykmeldte med gjentakende sykefravær. Vi anbefalte videre at en eventuell oppskalering av tiltaket burde avvente en studie av effektene for de som har deltatt (Oslo Economics, 2022).

Denne rapporten dokumenterer en oppdatert evaluering av utprøvingen, og belyser også nye problemstillinger. Evalueringen gir en oppdatert beskrivelse av forsøkets innretning og erfaringer med forvaltningen i NAV, en oppdatert studie av deltakernes status og utfall i arbeidslivet i etterkant av tiltaket, og en undersøkelse av arbeidsgiveres bruk av kompetanseheving som tilretteleggingstiltak for sykmeldte. Evalueringen er basert på analyse av individdata fra NAV om deltakere i forsøket og i opplæringstiltak for sykmeldte generelt, intervjuer med ansatte i NAV og intervjuer med et utvalg arbeidsgivere. Til slutt vurderer vi hvordan tiltaket passer inn i NAVs portefølje av virkemidler for sykmeldte, og vi vurderer muligheter og forutsetninger for oppskalering av tiltaket.

1.4 Leseveiledning

Rapporten har følgende struktur:

- I kapittel 2 beskriver vi datagrunnlaget for evalueringen.
- I kapittel 3 beskriver vi innretningen og organiseringen av forsøket, basert på dokumentasjon og intervjuer med ansatte i NAV.
- I kapittel 4 beskriver vi status og utfall for deltakerne i kompetansetiltaket, basert på registerdata om deltakerne fra NAV.
- I kapittel 5 beskriver vi NAVs erfaringer fra forvaltningen av forsøket, basert på intervjuer med ansatte i NAV.
- I kapittel 6 omtaler vi arbeidsgivers rolle i sykefraværsoppfølgingen, basert på intervjuer med arbeidsgivere og ansatte i NAV.
- I kapittel 7 drøfter vi funnene samlet og vurderer behovet for oppskalering av forsøket.

2. Datagrunnlag

Evalueringen er basert på individdata om deltakere i kompetansetiltak og deres arbeidstilknytning fra NAV og intervjuer med ansatte i NAV og arbeidsgivere, og involvering av de fylkesvise prosjektgruppene og referansegruppen for forsøket.

Informasjonsinnhentingen foregikk høsten 2023 og våren 2024. I dette kapittelet beskriver vi informasjonskildene som er benyttet i evalueringen.

2.1 Individdata om målgruppen

Vi har mottatt individdata fra NAV for alle deltakere i forsøket, samt sykmeldte deltakere i opplærings tiltak. Data om deltakelse i tiltak er koblet med andre data fra NAVs fagsystemer, samt med informasjon fra folkeregisteret og AA-registeret. Data består av en kombinasjon av opplysninger om faste kjennetegn, arbeidsdeltakelse, sykefravær, diagnoser og NAV-historikk. Dataene strekker seg fra juli 2020 til og med desember 2023.

Vi har fått data om 979 personer som er registrert som deltakere i forsøket. Når vi betinger på at 1) de er registrert som deltakere i tiltak under forsøksforskriften (kortvarige AMO¹-kurs, fag- og yrkesopplæring og høyere utdanning) og 2) personene mottok sykepenger ved oppstart på tiltaket, reduseres antallet til 642 personer. Det er denne gruppen vi analyserer i rapporten.

I tillegg har vi fått data for sykmeldte i hele landet som mottok opplærings tiltak mens de mottok sykepenger, i perioden juli 2020 til og med desember 2023. Dette utgjør 2 868 personer i datamaterialet. Vi benytter data om denne gruppen for å studere NAVs bruk av opplærings tiltak for sykmeldte utenom forsøksfylkene, som grunnlag for å vurdere behovet for oppskalering av kompetansetiltak. Dette er relevant fordi kompetansetiltaket på mange måter tilsvarer det eksisterende opplærings tiltaket til NAV. Formålet med en slik sammenligning er å undersøke hvorvidt det er observerbare forskjeller mellom deltakerne i de to ulike tiltakene og om tiltakene brukes på samme måte. Dette er særlig relevant for å vurdere i hvilken grad kompetansetiltaket treffer andre grupper sykmeldte enn opplærings tiltaket, og for å kunne vurdere behovet for forsøksordningen med kompetansetiltak som et eget tiltak, i tillegg til det eksisterende oppfølgingstiltaket.

I tråd med oppdragets mandat, måler ikke denne evalueringen effekter av utprøvingen. For å kunne si noe om effekter av utprøvingen, måtte vi tatt utgangspunkt i den kontrafaktiske utviklingen i arbeidstilknytning og mottak av helse relaterte ytelser for deltakerne i fravær av deltakelse på kompetansetiltaket. En slik kontrafaktisk utviklingen er imidlertid ikke noe vi kan observere, fordi vi ikke har noen egnet kontrollgruppe å sammenligne utfallene med. Individdataene er dermed primært egnet for å gi en deskriptiv analyse av kjennetegn ved deltakerne og utfall i arbeidsmarkedet og helse relaterte ytelser. Vi kan ikke konkludere med om utfallene skyldes deltakelse i kompetansetiltaket, på grunn av andre, uobserverbare faktorer som påvirker dem.

2.2 Intervjuer

Vi har gjennomført i alt 49 intervjuer med 80 informanter, herunder prosjektmedarbeidere, veiledere og ledere for sykefraværsoppfølgingen ved lokale NAV-kontor, arbeidsgivere, partene Spekter, NHO og Digitaliserings- og forvaltningsdepartementet (DFD) på arbeidsgiversiden, LO på arbeidstakersiden og Arbeids- og velferdsdirektoratet (Tabell 2-1).

I oktober 2023 gjennomførte vi intervjuer med hver av de fem fylkesvise prosjektgruppene, som har hatt i oppgave å implementere forsøket i NAV. Hensikten med disse intervjuene var å få beskrevet hvordan forsøket var gjennomført i forsøksfylkene og hvilke erfaringer som er gjort. Prosjektgruppene hjalp oss med rekruttering av både NAV-veiledere og arbeidsgivere.

I perioden november 2023 til januar 2024 gjennomførte vi gruppeintervjuer i NAV-kontor, hvor vi samlet NAV-veiledere og fagansvarlige for sykefraværsoppfølgingen ved kontoret i et felles intervju. Vi har gjennomført slike intervjuer ved to NAV-kontor per forsøksfylke, altså ved ti kontor totalt. Hensikten med intervjuene var å innhente informasjon om erfaringer med bruk av kompetansetiltaket på kontornivå, suksesskriterier og barrierer for bruk, hvordan de trodde bruken av tiltaket kunne økes, og deres refleksjoner rundt arbeidsgiveres rolle i bruk av kompetansetiltak.

¹ AMO = arbeidsmarkedsopplæring

I perioden november 2023 til mars 2024 gjennomførte vi intervjuer med i alt 29 arbeidsgivere. Blant disse er flest i offentlig administrasjon i kommuneforvaltningen, etterfulgt av industri i privat sektor og helse- og sosialtjenester i både kommuneforvaltningen og stats- og trygdeforvaltningen (Figur 2-1).

Hensikten med intervjuene var å kartlegge arbeidsgivernes oppfølging av sykmeldte, og deres behov i oppfølgingen, særlig knyttet til kompetanseutvikling. Arbeidsgiverne består av virksomheter som i all hovedsak har, eller har hatt, et høyt sykefravær, og som har en viss kontakt med NAV. Vi antar at virksomhetene som er intervjuet har et relativt godt samarbeid med NAV, gitt at de er rekruttert via NAV. Arbeidsgivere med lavt sykefravær og lite eller ingen kontakt med NAV, er ikke inkludert i utvalget. Våre funn må tolkes i lys av dette.

Intervjuene ble gjennomført ved bruk av semi-strukturert metode. Vi hadde på forhånd utarbeidet intervjuguiden med overordnede tema som ble sendt til informantene i forkant av intervjuene. Intervjuguidene var tilpasset om informantene var enten prosjektgruppe, NAV-veiledere eller arbeidsgiver. Intervjuene var strukturert rundt intervjuguidene, men hadde likevel en fleksibel form slik at informantene skulle få snakke fritt.

2.3 Arbeidsmøter

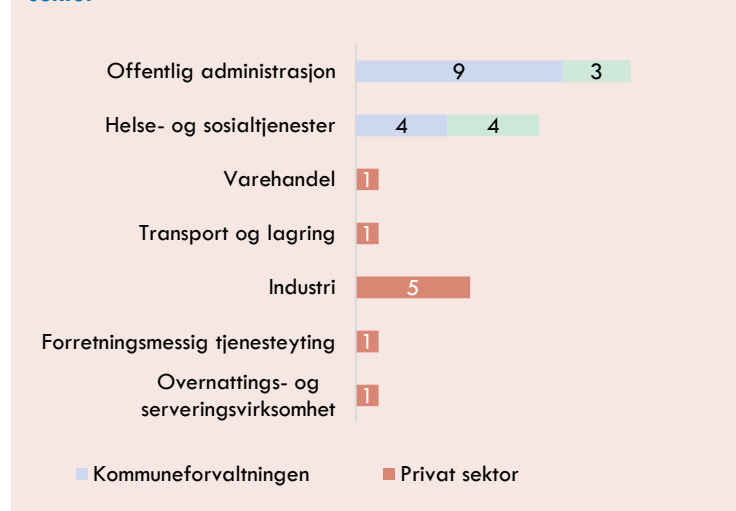
Vi har deltatt på statusmøter for de fylkesvise prosjektgruppene, ett i november 2023 og ett i april 2024. I møtene har vi drøftet erfaringer med utprøvingen og fått oppdatert status på fremdrift og innspill til evalueringsopplegget. Vi har også gjennomgått forsøksfylkenes prosjektplaner.

Det har vært nedsatt en referansegruppe for prosjektet som har bestått av representanter fra partene i arbeidslivet, Arbeids- og inkluderingsdepartementet, Arbeids- og velferdsdirektoratet, Kompetanse Norge og NAV Fylke. Referansegruppen har gitt innspill til evalueringen gjennom to møter i løpet av evalueringsperioden. I det første møtet, 1. november 2023, presenterte vi det metodiske opplegget for evalueringen, og fikk innspill til dette. Det andre og siste møtet ble gjennomført 17. april 2024. På møtet presenterte evalueringsgruppen de samlede funnene og referansegruppen ga innspill til innhold og vurderinger.

Tabell 2-1: Fordeling av intervjuer og informanter

	Antall intervjuer	Antall informanter
NAV prosjektmedarbeidere	5	13
NAV-veiledere og SYFO-ledere	10	32
Arbeidsgivere	29	29
Parter på arbeidsgiversiden	3	3
Parter på arbeidstakersiden	1	1
Arbeids- og velferdsdirektoratet, inkl. den sentrale prosjektgruppen	1	2
Totalt	49	80

Figur 2-1: Antall intervjuer med arbeidsgivere, etter næring og sektor



3. Innretning og organisering av forsøket

Forsøket er innført i fem fylker, og fra og med 2023 er alle NAV-kontor i de fem forsøksfylkene involvert i forsøket. Det er to ytterpunkter av oppgavefordeling for forsøket. I det ene ytterpunktet er det veiledere eller ansatte i den ordinære «linja» som gjør mesteparten av oppgavene knyttet til kompetansetiltak, mens i det andre ytterpunktet er det prosjektgruppen som stort sett utfører alle oppgavene. De fem forsøksfylkene har iverksatt ulike tiltak for å øke bruken av kompetansetiltak på ulike måter.

3.1 Kostnader

Utprøvingen av kompetansetiltak for sykmeldte har blitt tildelt midler over statsbudsjettet. De årlige kostnadene av forsøksprosjektet vises i Tabell 3-1, fordelt etter henholdsvis tiltaksmidler (kostnader til innkjøp av kompetansetiltak) og driftsmidler (ressurser til gjennomføring i fylkene).

Kostnadene til både tiltak og drift har økt over forsøksperioden fra 2019 til februar 2024, som reflekterer at det har tatt noe tid før fylkene har kommet i gang med gjennomføringen. Per utgangen av februar 2024 har forsøksprosjektet kostet 94 millioner kroner totalt, med 59 millioner kroner i driftsmidler og 35 millioner kroner i tiltaksmidler.

3.2 Prosjektorganisering

Utprøvingen av kompetansetiltak for sykmeldte er gjennomført som et prosjekt som styres av en prosjektleder i Arbeids- og velferdsdirektoratet. En

Tabell 3-1: Kostnader for forsøksprosjektet per år (mill. kroner)

	Tiltaksmidler	Driftsmidler	Sum
2019	0	1,795	1,795
2020	0,598	9,444	10,042
2021	5,199	11,804	17,003
2022	9,524	12,742	22,266
2023	14,163	20,558	34,721
2024*	5,555	2,861	8,416
Totalt	35,039	59,204	94,243

Note: * Tallene for 2024 er kun for perioden januar-februar. Kilde: Arbeids- og velferdsdirektoratet

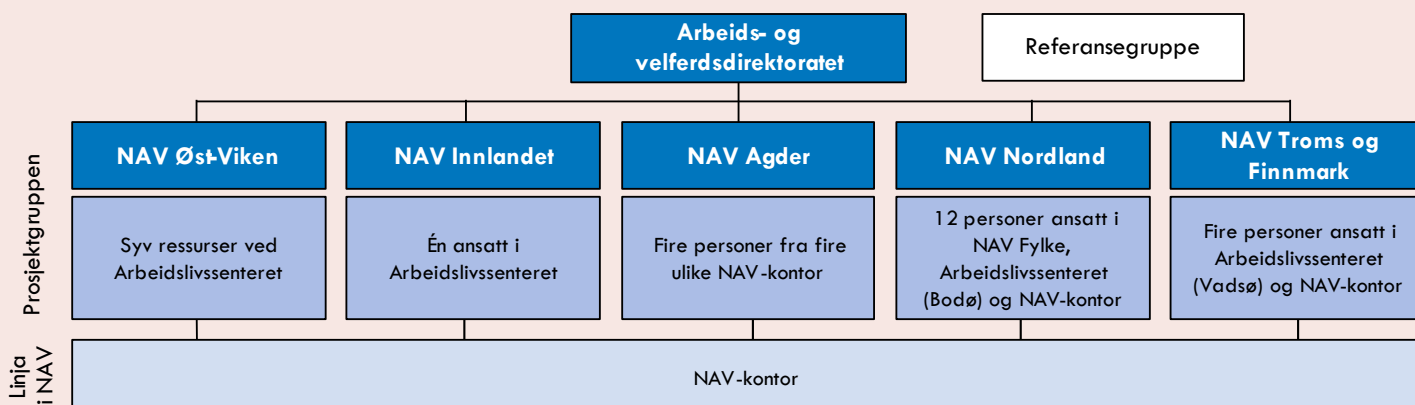
referansegruppe bestående av partene i arbeidslivet bidrar med innspill til gjennomføringen.

Forsøket gjennomføres i fylkene Nordland, Troms, Finnmark, Agder, Innlandet og Øst-Viken. I hvert forsøksfylke er det opprettet en egen prosjektgruppe, bestående av ansatte fra NAV Fylke, NAV Arbeidslivssenter og/eller veiledere fra lokale NAV-kontor. Prosjektgruppen har ansvar for gjennomføringen av utprøvingen i fylket.

Innretningen av prosjektet i forsøksfylkene har endret seg noe underveis siden 2021. Tidligere var forsøket begrenset til et utvalg NAV-kontor i noen av fylkene (Innlandet, Agder og Nordland), men fra og med 2023 er alle NAV-kontor i de fem forsøksfylkene involvert i forsøket.

Figur 3-1 viser prosjektorganiseringen i de fem forsøksfylkene og hvilke aktører som er involvert i prosjektgruppen i hvert av forsøksfylkene.

Figur 3-1: Prosjektorganisering



Øst-Viken

Prosjektgruppen i Øst-Viken består av seks veilederressurser og en prosjektleder. Gruppens omfang økte trinnvis gjennom 2023 i sammenheng med økt tildeling av midler. Veilederne er lånt inn fra lokale NAV-kontor til NAV Arbeidslivssenter, men er 100 prosent dedikerte ressurser til prosjektet og har ikke andre oppgaver utover dette. Ressursene er fordelt geografisk på to lokasjoner, Moss og Lillestrøm. Kontakten på tvers av lokasjonene er tett, med faste treffpunkt på teams eller fysisk minimum tre ganger i uken.

Innlandet

Prosjektgruppen i Innlandet består av én person, tilknyttet NAV Arbeidslivssenter. Prosjektet inkluderte tidligere kun fem av kommunene i fylket; Gjøvik, Hamar, Ringsaker, Stange og Løten. Utvidelsen av tiltaket innebærer imidlertid at også de 19 øvrige kontorene i fylket innlemmes i forsøket fra og med 2023.

Det har vært noen utskiftninger av personer i prosjektgruppen. Tidligere prosjektleder satt på Hamar-regionen sykefraværssenter, hvor all sykefraværsoppfølging i fire kommuner er samlet. Tidligere var det også én veileder ved ett av de involverte NAV-kontorene som hadde et særlig ansvar i utprøvingen ved dette kontoret, og prosjektleder og denne veilederen samarbeidet tett i gjennomføringen av utprøvingen.

I forbindelse med beslutningen om å utvide til samtlige kontor i fylket, ble prosjektgruppen omorganisert i 2023. Fem personer fra NAV Innlandet og NAV Arbeidslivssenter var i ulik grad involvert frem til høsten 2023, og i oktober 2023 startet en ny koordinator for prosjektet, som sitter ved NAV Arbeidslivssenter. I november 2023 ble det besluttet at koordinatoren alene skal ha ansvar for gjennomføringen av utprøvingen i fylket, men at vedkommende skal trekke inn andre aktører ved behov.

Agder

Prosjektgruppen i Agder består av fire personer tilknyttet de fire forsøkskontorene: NAV Midt-Agder, NAV Kristiansand, NAV Lister og NAV Arendal. Prosjektlederen er tilknyttet Midt-Agder. Målet med denne organiseringen var å bruke driftsmidlene i forsøket tettest opp mot sykmeldte, at prosjektleder og -medarbeidere skulle ha en tett kobling til SYFO ved hvert kontor, og samarbeide tett med øvrige SYFO-veiledere. Fra høsten 2023 ble forsøket utvidet til hele Agder, og de samme premisene har ligget til grunn for utvidelsen ved øvrige NAV-kontor i fylket. Etter utvidelsen av tiltaket fungerer prosjektmedarbeiderne fra de fire opprinnelige forsøks-

kontorene som kontaktpersoner for de øvrige NAV-kontorene.

NAV Arbeidslivssenter var involvert i prosjektgruppen tidligere, men har gått over til å delta i enkelte møter med prosjektgruppen. Frekvensen har variert noe i forsøksperioden. I 2023 og 2024 har NAV Arbeidslivssenter gjennomført webinarer med bedriftshelsetjenester og arbeidsgivere, med kompetansetiltak for sykmeldte som tema.

Prosjektgruppen har opprettet samarbeid med fylkeskommunen, fastleger, IA-rådet i Agder, tiltaksarrangører og opplæringskoordinatorerne i fylket.

Nordland

Prosjektgruppen i Nordland består i dag av tolv ansatte. Av disse kommer fire fra NAV Arbeidslivssenter, én fra NAV Fylke og syv fra hvert av de fire NAV-kontorene som i størst grad er involverte. Disse fire er veiledere på sykefraværsoppfølging (SYFO). Siden forrige evaluering har to ekstra IA-rådgivere fra NAV Arbeidslivssenter i Nordland, en fra avdeling Nord og en fra avdeling Sør blitt inkludert i prosjektgruppen. Prosjektleder sitter i avdeling Midt. Hver av de tre rådgiverne har sine ansvarsområder når det kommer til formidling av tiltaket. Formålet med ressursøkningen er at IA-rådgiverne skal organisere, støtte og veilede kontorene i deres nedslagsfelt.

Prosjektgruppen har opprettet samarbeid med opplæringskoordinator i fylket.

Troms og Finnmark

NAV Troms og Finnmark har en prosjektgruppe som består av fire ansatte, som er tilknyttet NAV Arbeidslivssenter i Vadsø. Siden 2022 har to nye IA-rådgivere blitt inkludert i gruppen. Disse skal jobbe nærmere veilederne for å bidra til å gjøre tiltaket til et ordinært verktøy i sykefraværsoppfølgingen.

Prosjektgruppen samarbeider med Helse i Arbeid – poliklinikker, Karriere Troms og Finnmark, leger, tilbydere av avklaringstiltak, KS, NHO og arbeidsgivere.

3.3 Oppgave- og rollefordeling

Det har i stor grad vært opp til de fylkesvise delprosjektene selv å velge hvordan de vil innrette prosjektet for best mulig å kunne oppnå målene som er definert for prosjektet. Det har ført til at organiseringen og oppgavedelingen i prosjektene har utviklet seg i noe ulike retninger i forsøksfylkene. Hvordan fylkene har valgt å organisere utprøvingen har hatt betydning for hvordan de ulike oppgavene har blitt gjennomført.

Tabell 3-2: Oppgave- og rollefordeling mellom aktørene i NAV

Oppgaver	Øst-Viken	Innlandet	Agder	Nordland	Troms og Finnmark
Identifisere aktuelle kandidater	Veiledere	Veiledere/ koordinator	Veiledere/ prosjektgruppa (Midt-Agder)	Veiledere / prosjektgruppa	Veiledere
Gjennomføre kartleggingssamtale	Prosjektgruppa	Veiledere/ koordinator	Prosjektgruppa	Veiledere / prosjektgruppa	Veiledere/ prosjektgruppa
Registrere vedtak	Prosjektgruppa	Veiledere/ koordinator	Prosjektgruppa/ controller (Lister)	NAV Nordland og veiledere*	Prosjektgruppa
Følge opp kandidater underveis	Prosjektgruppa/ veiledere	Veiledere	Veiledere/ prosjektgruppa (Lister)	Veiledere	Veiledere

Note: *I Nordland er det tiltaksenheten som registrerer AMO enkeltclass, mens veilederne registrerer fag- og yrkesopplæring og høyere utdanning.

De konkrete oppgavene NAV har ansvar for å gjennomføre i forbindelse med prosjektet kan deles opp i følgende hovedaktiviteter:

- Identifisere kandidater
- Kartlegge aktuelle kandidater
- Registrere vedtak
- Følge opp kandidater underveis

I tillegg har de enkelte kandidatene blant annet ansvar for å definere jobbønske og kompetansebehov, gjennomføre kompetansehevede tiltak og skaffe seg ny jobb.

Det er to ytterpunkter av oppgavefordeling i forsøksfylkene. I det ene ytterpunktet er det veiledere eller ansatte i den ordinære «linja» som gjør mesteparten av oppgavene knyttet til kompetansetiltak, mens i det andre ytterpunktet er det prosjektgruppen som stort sett utfører alle oppgavene. Øst-Viken har i størst grad har gått lengst i at prosjektgruppen gjennomfører de fleste oppgavene. Troms og Finnmark er fylket som i størst grad praktiserer at veilederne gjennomfører de fleste oppgavene. De øvrige fylkene har en modell som ligger mellom disse to fylkene.

Figur 3-2 viser hvordan oppgaver og roller er fordelt i de ulike fylkene i 2024. Alle fylkene har endret oppgavefordelingen i løpet av forsøksperioden, på bakgrunn av egne erfaringer, føringer om utvidelser og tilførsel av administrative ressurser (se Oslo Economics (2022) for nærmere beskrivelse av tidligere oppgavefordeling).

I alle fem fylker er det i dag i hovedsak veilederne ved de involverte NAV-kontorene som identifiserer aktuelle kandidater. Til forskjell fra status i 2022, gjennomfører også veilederne kartleggingssamtalene i stadig flere av forsøksfylkene.

Øst-Viken

I Øst-Viken er det prosjektgruppen som gjennomfører kartleggingssamtalene, registrerer vedtak og følger opp kandidatene frem til innvilget tiltak. Etter

innvilgningen av tiltak overtar SYFO-veilederen ansvaret for oppfølgingen av kandidaten.

Hver person i prosjektgruppen har ansvar for sitt kontor, og bistår kontoret med samtlige oppgaver i tiltaket ut over identifisering av kandidater. Videre har to prosjektmedarbeidere fått særlig ansvar for markedsføring av tiltaket, mens én har fått ansvar for å få oversikt over det faglige grunnlaget for tildelingen av tiltaket.

Innlandet

I Innlandet har det skjedd store endringer i oppgave- og rollefordelingen siden 2022. I Innlandet var det tidligere særlig én veileder som samarbeidet tett med prosjektleder, som også var veileder ved et lokalt NAV-kontor, og fulgte opp prosjektet. Denne veilederen og prosjektlederen fikk bistand fra et lite utvalg veiledere tilknyttet de lokale NAV-kontorene som gjennomførte kartleggingssamtalene.

I dag er det ansatt en koordinator med ansvaret for gjennomføringen av utprøvingen. I tillegg til å identifisere kandidater, skal veiledere gjennomføre kartleggingssamtaler med kandidatene, registrere vedtak og følge opp kandidatene underveis. Regionale tiltaks koordinatorene bistår med å gjøre vedtaksregistreringen når AMO-kurs skal registreres. I tilfellene hvor det er koordinatoren som identifiserer en kandidat eller får innspill om en kandidat av andre aktører, er det koordinatoren som gjør disse oppgavene. Vedkommende kobler imidlertid også på kandidatens veileder for oppfølging underveis.

Agder

I Agder har det vært opp til det enkelte forsøkskontor å bestemme fordelingen av oppgaver og roller. I 2022 skilte lokalkontorene i Agder seg fra øvrige fylker ved at også prosjektmedarbeidere bidro med å identifisere aktuelle kandidater. Dette hadde bakgrunn i et ønske om å avlaste veilederne ved disse lokalkontorene.

Prosjektmedarbeiderne har opprinnelig bidratt inn i identifisering av kandidater, men det er nå en dreining mot at veilederne i enda større grad skal involveres i dette arbeidet. Ved to av lokalkontorene er det nå i hovedsak veiledere som identifiserer kandidater, med unntak av ved NAV Midt-Agder. Ved NAV Midt-Agder samarbeider veileder og prosjektmedarbeider i ukentlige møter om å identifisere aktuelle kandidater. Ved NAV Lister er prosjektmedarbeideren avdelingsleder for SYFO-avdelingen, og vedkommende bidrar også inn i identifisering sammen med veiledere.

Ved tre av fire kontor gjennomfører prosjektmedarbeiderne kartleggingsamtaler, registrerer vedtak og følger opp kandidater underveis. Ved NAV Lister er imidlertid all vedtaksregistrering lagt til kontrollen.

Oppgave- og rollefordelingen i de øvrige kontorene i fylket har blitt tilpasset det enkelte kontor gradvis ut over høsten 2023.

Nordland

I Nordland har det siden starten vært lagt opp til at veiledere gjennomfører kartleggingsamtaler, registrerer vedtak og følger opp kandidater underveis. Prosjektgruppen har også bidratt til å identifisere og gjennomføre kartleggingsamtaler med kandidater som har kommet via arbeidsgiver, HelselArbeid poliklinikk eller andre, og unntaksvis som bistand for NAV-kontor som ikke er godt kjent med forsøket.

Tiltaksenheten ved NAV Nordland registrerer AMO enkeltpluss etter at veilederne har sendt en oppgave i fagsystemet når de vurderer en kandidat som aktuell for forsøket. SYFO-veilederne registrerer selv fag- og yrkesopplæring og høyere utdanning.

Oppgave- og rollefordelingen, samt rutiner for arbeidet, har vært mangelfullt i utprøvingen i Nordland. Prosjektgruppen er nå i gang med å utforme en registreringsrutine for opplæringstiltak i forsøket, samt skriftliggjøre rollefordelingen i gjennomføringen av oppgavene i forvaltningen av tiltaket.

Troms og Finnmark

I Troms og Finnmark startet de i utgangspunktet med at prosjektgruppen identifiserte kandidater, gjennomførte alle kartleggingsamtaler, og registrerte samtlige tiltak. Dette viste seg imidlertid å være for omfattende for gruppen som da bestod av to medarbeidere, og man valgte å legge identifisering og kartlegging ut til de enkelte NAV-kontor.

Prosjektgruppen beholdt tiltaksregistreringen, og fungerte som sparringspartner og koordinator for

tiltaket. I tillegg hadde prosjektgruppen oppgaven med å spre informasjon og kunnskap om tiltaket til arbeidsgivere og samarbeidspartnere. I siste del av perioden har man imidlertid sett at flere NAV-kontor har hatt behov for mer bistand, og prosjektgruppen har derfor bistått enkelte kontor med å identifisere mulige kandidater, samt ta en del av kartleggingsamtalene. Prosjektgruppen har fungert som en minitiltaksenhet som har registrert inn alle tiltak, før oversendelse til tiltaksenheten som har gjort vedtak.

Prosjektgruppen sine primæroppgaver har vært å være en pådriver for tiltaket inn mot NAV kontorene, samt å informere arbeidsgivere og øvrige samarbeidspartnere om tiltaket.

3.4 Iverksatte tiltak for å øke bruken av kompetansetiltak

Høsten 2023 oppga de fem prosjektgruppene at de har jobbet for å øke bruken av kompetansetiltaket på ulike måter.

Økt bemanning i prosjektgruppene

For å øke volumet på bruken av kompetansetiltak for sykmeldte, har Arbeids- og inkluderingsdepartementet styrket den administrative oppfølgingen av kompetansetiltaket i NAV. Noen av tiltaksmidlene er overført til drift, slik at midlene kan brukes på ressurser i NAV til å gjennomføre utprøvingen. Siden 2022 har alle de fem prosjektgruppene økt bemanningen i gruppene.

Arbeid for økt forankring og kjennskap til tiltaket blant veiledere

Samtlige prosjektgrupper arbeider for økt forankring og kjennskap til tiltaket blant veiledere.

Prosjektgruppene jobber med å forankre økt fokus blant SYFO-veiledere på bruk av kompetansehevende tiltak. I Innlandet har de gått over til å kalle kompetansetiltak for sykmeldte for «opplæringstiltak med ekstra midler». Hensikten er å ufarliggjøre bruk av tiltaket, og oppfordre til at veiledere øker bruken av opplæringstiltak til sykmeldte, uavhengig av forsøket.

Prosjektgruppene har spredt informasjon om kompetansetiltak for sykmeldte til veiledere. Ved et av kontorene i Nordland sitter en av ressursene ved kontoret i styringsgruppen. Ved dette kontoret har de eksempelvis ukentlige møter for både SYFO-veiledere og AAP-veiledere hvor kompetansetiltak tas opp som et eget punkt og informeres om av denne ressursen. I Innlandet har de orientert om forsøket til veiledere på felles møter for alle ansatte i NAV Innlandet. I Troms og Finnmark har prosjektgruppen laget en oversikt over alle tiltakene som kan brukes for sykmeldte, til

inspirasjon for veilederne. I Øst-Viken har de nye ressursene i prosjektgruppen besøkt alle NAV-kontorene i fylket.

Informasjon om tiltaket til øvrige aktører

Prosjektgruppene har iverksatt tiltak for å informere øvrige aktører om kompetansetiltak for sykmeldte.

Øvrige aktører i NAV: I Innlandet har prosjektgruppen informert både tiltaks koordinatorene, opplæringskoordinator, markedskoordinator og ulike faggrupper innad i NAV om tiltaket.

IA-rådgivere: I Innlandet og Øst-Viken har kompetansetiltaket vært tema på fagdager i NAV Arbeidslivssenter, med formål å etablere hvordan IA-rådgiverne kan bidra til å sette arbeidsgivere i stand til å benytte seg av tiltaket. I Nordland har prosjektgruppen jobbet målrettet med å informere IA-rådgiverne om tiltaket, slik at de i større grad reklamerer for tiltaket i møtet med arbeidsgivere.

Arbeidsgivere: Koordinatoren med ansvar for tiltaket i Innlandet har vært med IA-rådgivere ut til arbeidsgivere for å orientere om tiltaket. Videre sender veiledere ved et kontor i Innlandet ut hefter med informasjon om tiltaket til arbeidsgivere. I Nordland har prosjektgruppen henvendt seg til næringsforeningen med forespørsel om å få komme og presentere tiltaket, og veiledere orienterer arbeidsgivere om tiltaket i dialogmøter. I både Innlandet og i Troms og Finnmark orienterer NAV Arbeidslivssenter arbeidsgivere om tiltaket. I Troms og Finnmark har prosjektgruppen hatt møter med ledere, tillitsvalgte og verneombud i 18 kommuner for å informere om både ekspertbistand og kompetansetiltak. I Øst-Viken har prosjektgruppen hatt informasjonsmøter med arbeidsgivere sammen med IA-rådgivere.

Arbeidsmarkedsbedriftene: I Nordland har veiledere ved et kontor informert arbeidsmarkedsbedriftene om tiltaket. I både Troms og Finnmark og Øst-Viken har prosjektgruppen informert alle tiltaksarrangører som tilbyr avklaring for sykmeldte om tiltaket. I Innlandet har prosjektkoordinatorene hatt flere møter og opplæringer med arbeidsmarkedsbedrifter i fylket.

Leger: I Øst-Viken har prosjektgruppen hatt informasjonsmøter med leger.

I Troms og Finnmark har de laget egne **informasjonsfilmer** om kompetansetiltaket rettet mot brukere og arbeidsgivere. Filmene brukes i informasjonsmøter og presentasjoner, og en av filmene er publisert på NAV Tromsø og Finnmarks Facebook-sider.

Tiltaket har en planlagt varighet ut 2024. Veiledere er bekymret for om bred informasjon til arbeidsgivere

om tiltaket skaper forventninger som ikke vil kunne innfris dersom tiltaket ikke fortsetter etter utprøvningsperioden.

Arbeid for økt samarbeid med øvrige aktører

I tillegg har to fylker også arbeidet aktivt for å øke samarbeidet med øvrige aktører i bruken av tiltaket. I Nordland er prosjektgruppen i gang med et arbeid for tettere samarbeid med Nord universitet og Regionalt kompetansekontor (RKK) i kommunene. Ved et kontor i Nordland kommer nå Karrieresenteret² innom en gang i måneden for å styrke samarbeidet med veiledere, og diskutere saker og karrieremuligheter som finnes i området. I Øst-Viken er de i gang med opprettelse av samarbeid med opplæringskoordinatoren.

Arbeid for økt forankring på ledernivå

I Innlandet er prosjektgruppen i gang med å få kompetansetiltaket forankret på ledernivå i fylket, i tiltaksenheten og i NAV Arbeidslivssenter. En del av dette arbeidet innebærer blant annet at prosjektleder tar opp kompetansetiltaket på ledermøter.

² Fylkeskommunalt tilbud

4. NAVs erfaringer med utprøvingen

Kompetansetiltaket for sykmeldte oppleves som et positivt tilskudd i sykefraværsoppfølgingen. Bruken av tiltaket har imidlertid vært begrenset av enkelte føringer for forsøket, snever målgruppe, og det faktum at veiledere har lite erfaring med å innvilge arbeidsmarkedstiltak for sykmeldte.

4.1 NAVs oppfølging av sykmeldte

Kompetansetiltaket for sykmeldte inngår som ett av flere virkemidler i sykefraværsoppfølgingen i NAV. For å forstå tiltakets funksjon og nytte bør det ses i lys av sykefraværsoppfølgingen i sin helhet. Vi beskriver derfor først NAVs generelle oppfølging og virkemidler for sykmeldte, før vi beskriver erfaringene fra forsøket i lys av dette.

Omfang av sykmeldte

Ifølge tall fra NAV ble det registrert i overkant av 1,8 millioner legemeldte sykefraværstilfeller som startet i 2022 og ble avsluttet innen utgangen av 2023 (Figur 4-1). Blant disse hadde i underkant av 70 prosent en varighet på 16 dager eller mindre, og i overkant av 15 prosent hadde en varighet på mellom 16 dager og 8 uker (NAV, 2024). En betydelig andel av sykefraværstilfellene er dermed av en kortvarig karakter.

Involverte aktører

Det er flere aktører involvert i et sykefraværforløp, som alle har ulike roller i oppfølgingen av den sykmeldte. Figur 4-2 beskriver sykefraværsoppfølgingen på et overordnet nivå, sett fra NAVs perspektiv. Gjennom hele sykefraværforløpet, som er maksimalt

52 uker, er det arbeidsgiver som har hovedansvaret for oppfølging av den sykmeldte. I tillegg har arbeidstaker en medvirkningsplikt som innebærer at den ansatte selv skal bidra til å finne løsninger på sine utfordringer.

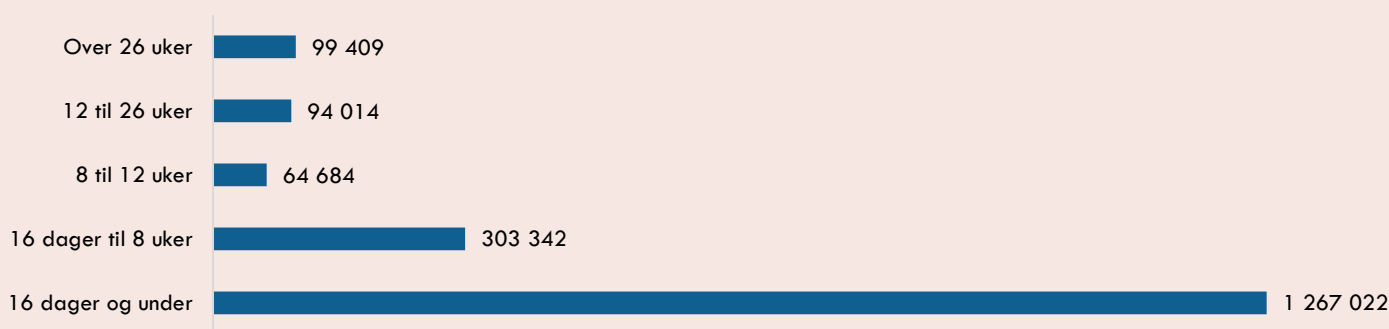
NAV har imidlertid også et ansvar i oppfølgingen av sykemeldte. Ansvaret går både ut på å føre tilsyn med at arbeidsgiver og arbeidstaker overholder sine plikter, samt å vurdere hvorvidt det er behov for ytterligere støtte fra NAV. Dersom det viser seg at den sykmeldte har behov for ytterligere støtte fra NAV må det foretas en vurdering av hva slags virkemiddel eller tiltak som er egnet.

Sykefraværforløpet over tid

Den øverste delen av Figur 4-2 beskriver sykefraværforløpet over tid. Forløpet starter med at arbeidstakeren får en sykmelding av fastlegen eller annet helsepersonell. Innen uke 4 skal arbeidsgiver, i samråd med den sykmeldte, gjennomføre et dialogmøte og utarbeide en oppfølgingsplan. NAV kommer som regel inn i sykefraværsoppfølgingen etter 8 ukers sykmelding, i forbindelse med vurderingen av aktivitetsplikten. Enkelte kontor har imidlertid også innført et brev som sendes ut til den sykmeldte etter 5 ukers sykmelding. Innholdet i brevet er todelt. For det første informerer NAV om hvilke rettigheter og plikter sykmeldte har. Deretter ber NAV den sykmeldte om å besvare spørsmål knyttet til hvilke utfordringer hen har, og hvorvidt det er behov for støtte fra NAV. Målet med rutinen er å fange opp sykmeldte med utfordringer som kan føre til langvarig sykefravær, og som derfor krever ekstra ressurser, tidligere i forløpet.

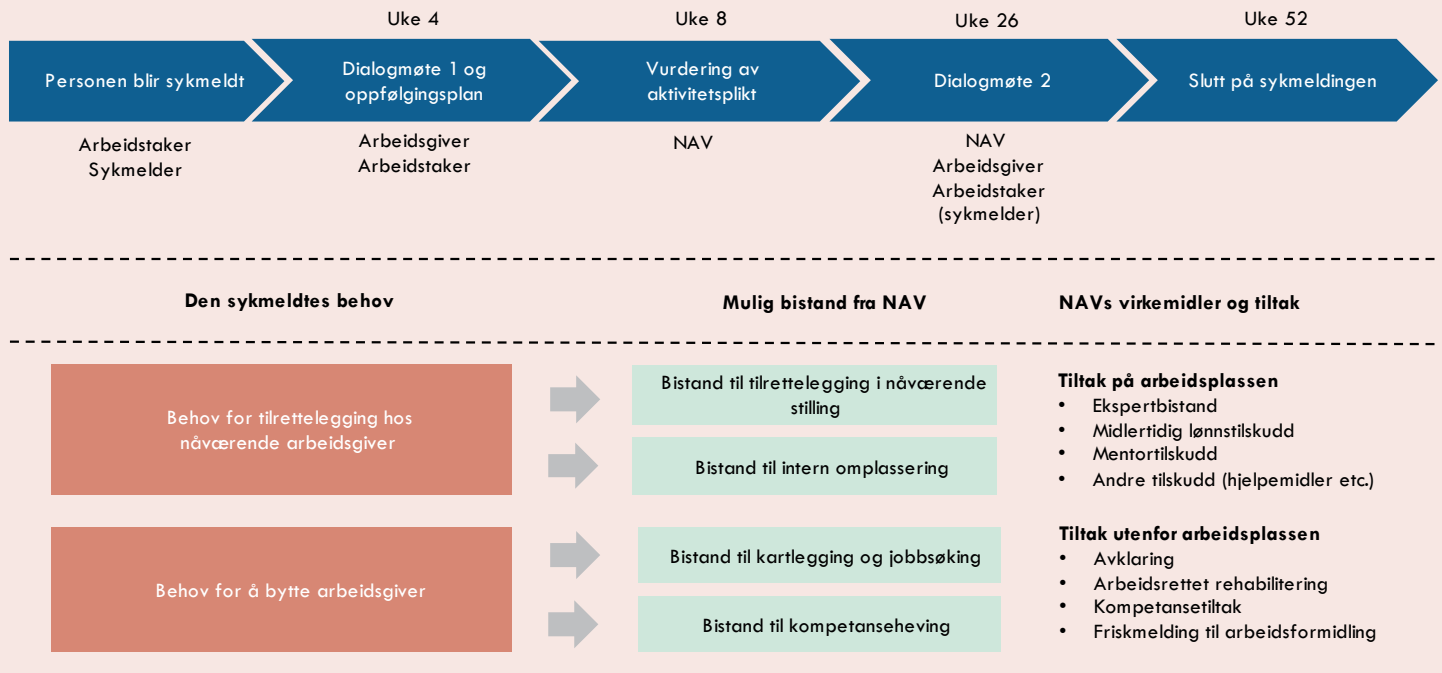
Det neste stoppunktet i sykefraværsoppfølgingen er dialogmøte 2, som skal gjennomføres i løpet av de 26 første ukene av sykmeldingsperioden, med mindre

Figur 4-1: Antall legemeldte sykefraværstilfeller som startet i 2022 og ble avsluttet innen utgangen av 2023



Kilde: NAV (2024). N = 1 828 471.

Figur 4-2: Sykefraværsoppfølgingen fra NAVs perspektiv



dette anses som nødvendig. Både arbeidsgiver og den sykmeldte skal delta på møtet, og i enkelte tilfeller også sykmelder eller annet helsepersonell. Målet med dialogmøtet er å finne egnede løsninger som kan bidra til at den sykmeldte kommer tilbake til jobben, eller eventuelt annen arbeidsrettet aktivitet. Ved ønske eller behov skal dialogmøte 2 gjennomføres på et tidligere tidspunkt, og det kan også være behov for et tredje dialogmøte.

Den sykmeldtes behov og mulig bistand fra NAV

Når NAV skal vurdere hvorvidt det er behov for ytterligere assistanse i sykefraværsoppfølgingen, kartlegger de hva slags behov den sykmeldte har. Den nederste delen til venstre i Figur 4-2 illustrerer hvordan NAV kan bistå ulike behov. Det første skillet er hvorvidt arbeidstakeren kan komme tilbake til jobb hos nåværende arbeidsgiver dersom det tilrettelegges for dette, eller om det er nødvendig for den sykmeldte å bytte arbeidsgiver for å kunne komme tilbake i jobb. Dette avhenger blant annet av om det er spesifikke egenskaper ved den nåværende arbeidsplassen som gjør det umulig å returnere dit av helsemessige årsaker.

Dersom det er mulig for arbeidstaker å komme tilbake i jobb hos nåværende arbeidsgiver kan man tenke seg to ulike former for tilrettelegging. Den første er tilrettelegging innenfor den nåværende stillingen, eksempelvis gjennom justerte arbeidstider eller hjelpemidler på, eller i tilknytning til, arbeidsplassen. Den andre formen for tilrettelegging er omplassering internt i virksomheten, til en stilling som innebærer andre oppgaver som er mer forenlige med den sykmeldtes helsetilstand.

I enkelte tilfeller kan ikke den sykmeldte returnere til samme arbeidsgiver, og har derfor behov for å bytte

jobb for å unngå varig utenforskap. I denne gruppen vil noen ha muligheter for å finne seg en ny jobb de kan stå i med den helsen de har, mens andre vil ha behov for kompetanseheving for å kvalifisere seg for nytt arbeid. Det er hovedsakelig i sistnevnte tilfelle kompetansetiltaket for sykmeldte kommer inn.

NAV's virkemidler og tiltak

NAV har en rekke virkemidler og tiltak som kan benyttes i sykefraværsoppfølgingen, herunder ulike tilskudd til arbeidsgiver eller arbeidstaker, bistand til kartlegging og karriereveiledning, samt arbeidsrettede tiltak. De ulike virkemidlene kan også brukes i kombinasjon og utfylle hverandre.

Den nederste delen til høyre i Figur 4-2 gir en grov oversikt over NAV's virkemidler og tiltak for sykmeldte. En måte å dele virkemidlene inn på er ut fra hvorvidt tiltakene gjennomføres på eller utenfor arbeidsplassen. Blant tiltakene som utføres på arbeidsplassen mener vi her tiltak som er knyttet til en spesifikk arbeidsgiver. Det kan være tilskudd for å tilrettelegge bedre på arbeidsplassen, ut fra utfordringene den sykmeldte har, som eksempelvis ulike ergonomiske hjelpemidler. I situasjoner hvor den sykmeldte kan komme tilbake i jobb, men med redusert produktivitet, kan NAV innvilge midlertidig lønnstilskudd. Ordningen er innrettet slik at NAV dekker en andel av lønnsutgiftene til arbeidsgiver for å kompensere for den reduserte produktiviteten.

Et annet virkemiddel fra NAV er tilskudd til ekspertbistand. I denne ordningen kan den sykmeldte og arbeidsgiveren få bistand fra en nøytral ekspert som har kompetanse på sykefravær og arbeidsmiljø. Formålet med bistanden er å avklare utfordringsbildet til den sykmeldte, samt foreslå hensiktsmessige tiltak.

Innenfor de arbeidsrettede tiltakene som sykmeldte gjennomfører utenfor arbeidsplassen, ligger blant annet avklaringstiltaket og arbeidsrettet rehabilitering (ARR), som begge er tjenester NAV kjøper av eksterne leverandører. Avklaringstiltaket bidrar med hjelp til å kartlegge eller prøve ut arbeidsevnen til den sykmeldte. Tiltaket gjennomføres i løpet av en 4 ukers periode og har til hensikt å avklare mulighetene for den sykmeldte til å komme tilbake i jobb. ARR bidrar med veiledningssamtaler og individuelt tilpassede aktiviteter for den sykmeldte, som er knyttet til arbeidsplassen. For dem som ikke kan fortsette i jobben vil ARR bidra med å finne en ny jobb.

NAV benytter imidlertid arbeidsmarkedstiltak relativt sjeldent for sykmeldte personer. Andelen av sykmeldte som var i tiltak hver måned i perioden 2016 til 2020 var på om lag 2 prosent (Oslo Economics, 2024).

Kompetansetiltaket er ett av de arbeidsrettede tiltakene som gjennomføres utenfor arbeidsplassen. Tiltaket er en versjon av det eksisterende opplærings-tiltaket, men er kun rettet mot sykmeldte, og har øremerkede tiltaksmidler.

4.2 Erfaringer knyttet til rammene for utprøvingen

Informanter fra forsøksfylkene er stort sett omforent om at kompetansetiltaket er et relevant og nyttig tiltak for sykmeldte som ikke kan komme tilbake til sine tidligere arbeidsoppgaver og som har behov for å kvalifiseres til annet arbeid. Det er imidlertid enkelte deler av forutsetningene for utprøvingen, som begrenser bruken av tiltaket.

4.2.1 Prosjektene vurdering av nytten av tiltaket

Informantene fra forsøksfylkene beskriver kompetansetiltaket som et godt tilskudd til den samlede sykefraværsoppfølgingen, og virker overordnet fornøyd med forsøket.

Tiltaket underbygger viktigheten av tidlig oppfølging

De siste årene har mange NAV-kontor endret tilnærming i sykefraværsoppfølgingen ved å legge om til mer individuell tilpasning og tettere oppfølging tidlig i sykefraværsforløpet. En slik tilnærming er i tråd med forståelsen av at tidlig innsats er viktig for å redusere risikoen for langvarig sykmelding og frafall. Veiledere og prosjektmedarbeidere i forsøksfylkene opplever at kompetansetiltak for sykmeldte bidrar til å minne om viktigheten av tidlig oppfølging av personer med gjentakende eller hyppig sykefravær. En veileder forteller at tiltaket har bidratt til et økt fokus på sykmeldte ved NAV-kontoret, og at utprøvingen har bidratt til tidlig kartlegging og

oppfølging av sykmeldte har blitt en større del av rutinene enn før.

Tiltaket underbygger målsetningen om varig og stabil tilknytning til arbeidslivet

Satsingen på økt bruk av utdanning og opplæring i NAV henger sammen med endringen i NAVs målsetning med brukeropfølgingen, hvor fokus på raskest mulig overgang til arbeid er blitt erstattet med dagens mål om varig og stabil tilknytning til arbeidslivet. Prosjektgruppene og veilederne vurderer at økt bruk av kortvarige opplærings tiltak i sykmeldingsperioden bygger opp under denne målsetningen og har potensial til å bidra til varig arbeidstilknytning.

I sakene hvor vi har brukt kompetansetiltak kunne det blitt langvarige AAP-saker dersom vi ikke hadde kommet tidlig inn.

NAV-veileder

Kompetansetiltaket bidrar til at brukere tenker nytt og blir motiverte for annet arbeid

Å skulle omstille seg til nytt arbeid, krever både innsats og motivasjon. Veiledere vurderer som positivt at kompetansetiltaket for sykmeldte stiller krav til engasjement og innsats fra deltakere, og bidrar til at de tenker nytt, blir motiverte og får drahjelp på veien mot annet arbeid. En veileder vurderer at tiltaket bidrar til å gjøre deltakerne attraktive på arbeidsmarkedet, ved at de gjennom deltakelse signaliserer at de evner å tilegne seg ny kunnskap.

Mange er overrasket og glade over at de kan ta utdanning mens de er sykmeldte.

NAV-veileder

Tiltaket har bidratt til økt bruk av tiltak til sykmeldte generelt

Prosjektmedarbeidere vurderer at kompetansetiltaket gir sykmeldte muligheter de ikke hadde før, og at det derfor komplementerer eksisterende virkemidler i sykefraværsoppfølgingen. De rapporterer om økt bruk av tiltak til sykmeldte generelt, og opplærings-tiltak spesielt, etter at forsøket ble innført.

4.2.2 Føringer for forsøket

Når det gjelder føringer og rammebetingelser for forsøket, opplever veiledere at justeringene i forskriften underveis i forsøket har gjort det enklere å bruke tiltaket. Både veiledere og prosjekt-

medarbeidere opplever imidlertid fortsatt enkelte føringer for forsøket som begrensende for bruken.

Manglende inntektssikring utgjør et hinder for rekruttering

Kompetansetiltaket skal i utgangspunktet gjennomføres innenfor sykmeldingsperioden. Opplæringen kan unntaksvis gis en lengre varighet i tråd med varighetsbestemmelsene for opplæringstiltak (AID, 2022). Enkelte veiledere opplever det som fornuftig at kompetansetiltaket er begrenset innenfor sykepengeperioden. De vurderer at det senker terskelen for deltakelse, da det signaliserer at det ikke nødvendigvis kreves en langvarig utdanning for å heve eller endre kompetansen sin. Videre tror de at begrensningen bidrar til at potensielle deltakere ikke presser seg til å stå lenger i jobben de har enn nødvendig. Dersom den sykmeldte har inntrykk av at hen vil måtte gå over til å motta en annen stønad etter hvert i gjennomføringen av opplæringstiltaket, kan frykten for å få redusert inntekt gjøre at de kanskje velger å ikke delta i opplæringstiltaket. Det kan hende at de heller velger å gå tilbake til jobben sin, med påfølgende gjentakende sykmeldingsperioder.

I likhet med funnene fra den første evalueringen av forsøket, vurderer imidlertid veiledere også i denne evalueringen at den manglende inntektssikringen etter sykepengeåret utgjør et hinder for rekrutteringen til tiltaket (Oslo Economics, 2022). En forutsetning for deltakelse i kompetansetiltak er som regel at kandidaten kan føle seg trygg på at vedkommende har inntektssikring gjennom hele løpet. For mange sykmeldte som i utgangspunktet har arbeidsinntekt vil ikke Lånekassens ordninger gi et tilstrekkelig inntektsgrunnlag. Resultatet blir at mulige kandidater vegrer seg for å delta i kompetansetiltak.

Veiledere forteller at den manglende inntektssikringen gjør det vanskelig å trygge kandidaten og svare på spørsmål om hva som skjer med kandidatens økonomi etter utløpet av sykepengeperioden. Dette bidrar til å gjøre veilederne usikre på hvordan de skal forvalte kompetansetiltaket, og at de vegrer seg for å bruke og tilby det til mulige kandidater.

Det er utfordrende å tilby kompetansetiltaket i tilfeller hvor dette går ut over sykepengeperioden på grunn av manglende inntektssikring. Tanken på å gå tilbake til en utrygg økonomi er vanskelig, særlig for de unge.

NAV-veileder

For å løse utfordringen knyttet til inntektssikring, foreslår enkelte veiledere og prosjektmedarbeidere at det bør fattes et 14a-vedtak med en vurdering av arbeidsevnen til alle kandidater som er aktuelle for kompetansetiltaket. Et slikt vedtak vil avklare eventuell nedsatt arbeidsevne og dermed grunnlaget for å motta AAP når sykepengeperioden tar slutt. De vurderer at dette vil kunne bidra til å trygge både veiledere og kandidatene i hvorvidt de vil kunne kvalifisere for stønad gjennom hele gjennomføringen av opplæringstiltaket etter opphør av sykepengeperioden.

Føringen om unntak for store virksomheter er uklar

Ved oppstart av utprøvingen måtte aktuelle kandidater ha som hensikt å gå over til en annen arbeidsgiver etter fullført kompetansetiltak. På bakgrunn av tilbakemeldinger fra forsøksfylkene ble det imidlertid i 2021 åpnet opp for at kandidater i store virksomheter, som eksempelvis kommuner, kan gå over til nytt arbeid i samme virksomhet. Veiledere vurderer denne endringen som positiv og en viktig forutsetning for økt bruk av tiltaket.

Det varierer hvor strengt de ulike fylkene har tolket denne føringen underveis i utprøvingen. Veiledere opplever at definisjonen av stor virksomhet er uklar, og at det ikke er tydelig om virksomheten må være stor i form av mange ansatte, høy omsetning eller annet. De opplever at denne uklarheten begrenser rekrutteringen til tiltaket. Noen fylker har operert med en skjønsmessig grense, mens andre har forholdt seg mer strengt til føringen. I særlig ett fylke anså prosjektgruppen at ingen virksomheter i deres nedslagsfelt kvalifiserte for å defineres som «store». De forteller at dette henger sammen med at nedslagsfeltet består av mange små kommuner. Denne tolkningen har bidratt til at få kandidater har blitt vurdert som aktuelle i fylket. Videre vurderer enkelte veiledere og prosjektmedarbeidere at behovet for kompetansetiltak er større i små virksomheter med mindre ressurser og handlingsrom til å gi opplæring enn i store virksomheter. De foreslår at føringen bør endres fra «store virksomheter» til «virksomheter med mulighet for å omplassere arbeidstakere internt».

I små kommuner er ingen virksomheter store. På mange små steder er hjørnesteinsbedriften kommunen. Da er det viktig å kunne sikre at personer kan beholde jobben der.

Prosjektmedarbeider, NAV

Kandidater uten arbeidsgiver kunne blitt inkludert

Målgruppen for utprøvingen er langtidssykemeldte arbeidstakere som på grunn av sykdom eller skade ikke kan komme tilbake til sin tidligere arbeidsgiver, og som har behov for kompetansetiltak for å kunne kvalifiseres til annet arbeid og stå i arbeid (AID, 2022).

I likhet med funnene fra den første evalueringen av forsøket, vurderer veiledere også i denne evalueringen at personer uten arbeidsgiver kan ha vel så stort behov for kompetansetiltak (Oslo Economics, 2022). De gir allerede AMO enkeltplass til sykmeldte uten arbeidsgiver som har sikret seg en jobb å gå til, forutsatt at de gjennomfører tiltaket. De utdyper at en åpning for kandidater uten arbeidsgiver ville økt tilfanget av kandidater betydelig, da disse vil være mer motiverte for tiltaket enn dem som allerede har en arbeidsgiver.

4.2.3 Organiseringen og forankringen av forsøket

Veiledere er fornøyd med at forsøket innebærer en ansvarsdeling som reduserer arbeidsbelastningen for dem. Generelt har de positive erfaringer med organiseringen av utprøvingen, og et godt samarbeid med prosjektgruppen. De vurderer at de ekstra ressursene, i form av de adskilte tiltaksmidlene og bistanden fra prosjektgruppen, er avgjørende for bruk av kompetansetiltaket. Enkelte veiledere og prosjektmedarbeidere forteller imidlertid om utfordringer i organiseringen og forankringen av forsøket.

Veiledere i fylker hvor prosjektgruppen stort sett utfører alle oppgavene knyttet til forsøket, forteller at denne innretningen gjør det attraktivt å bruke og tilby tiltaket, da arbeidsbelastningen for dem reduseres. Enkelte har imidlertid erfaringer med at denne organiseringen er sårbar, både på grunn av personavhengighet og manglende kontakt med prosjektgruppen på grunn av fravær og utskiftninger av ressurser. Slike forhold har gjort det vanskelig å bruke tiltaket.

En prosjektgruppe opplever at de har brukt uforholdsmessig mye tid på å avklare regler og retningslinjer for forsøket. Enkelte veiledere forteller at kartleggingskjemaet som var en del av den første evalueringen av forsøket, var en kompliserende faktor i denne sammenhengen. Kartleggingskjemaet ble for omstendelig å ta i bruk, medførte unødvendig ressursbruk og medvirket til at det tok lang tid å komme i gang med utprøvingen og bruken av tiltaket.

Veiledere understreker viktigheten av at kompetansetiltaket er lederforankret. Både prosjektmedarbeidere og veiledere forteller om utfordringer knyttet til manglende lederforankring, og at tiltaket ikke var forankret på tvers av avdelingsleder, direktør for NAV Arbeidslivssenter, fylkesleddet og

direktoratsnivå, hvilket begrenser bruken. De har inntrykk av at bruken av kompetansetiltaket ikke er en del av styringsdialogen, som medfører at tiltaket ikke nødvendigvis er prioritert fra ledelsens side, men at fokuset kommer «inn fra sidelinjen». Det gjør det vanskeligere for veilederne å prioritere tiltaket, opp mot andre ting de skal prioritere.

4.2.4 Kjennskap til tiltaket blant veiledere og øvrige aktører

Bruk av tiltaket fordrer kjennskap til muligheten for å bruke det blant veiledere og øvrige aktører, og kunnskap om hva tiltaket innebærer. Som beskrevet i kapittel 3.4, har prosjektgruppene i alle de fem forsøksfylkene iverksatt ulike tiltak for å sikre økt forankring og kjennskap til tiltaket. Likevel oppgir veiledere og prosjektgruppen i enkelte fylker at variasjon i hvor godt tiltaket er kjent blant veiledere og øvrige aktører er en begrensning for bruken av tiltaket. Prosjektmedarbeidere forteller at det til tross for mye informasjonsarbeid rettet mot veilederne, fortsatt er opp til hver enkelt veileder hvorvidt de kommer på det og tar det i bruk. De understreker at det er viktig at veiledere minnes på at tiltaket eksisterer. I sammenheng med dette, trekker en veileder frem at begrenset kunnskap om resultater fra forsøket også bidrar til at veiledere ikke nødvendigvis ser verdien av tiltaket og tar det i bruk.

Når det gjelder øvrige aktører, trekker prosjektmedarbeidere særlig frem NAV Arbeidslivssenter. De understreker viktigheten av kjennskap til kompetansetiltaket blant IA-rådgivere, slik at de i større grad kan anbefale tiltaket til arbeidsgivere.

4.2.5 Veiledernes kompetanse og kunnskap om bruken av kompetansetiltak

Veiledere og prosjektgruppene oppgir at bruken av kompetansetiltak for sykmeldte hindres av veilederes begrensede kunnskap om verdien av kompetanseheving, kurs- og utdanningsmuligheter, behovene i arbeidsmarkedet og bruk av relevante fagsystemer.

Kunnskap om verdien av kompetanseheving

Analysen fra NAV har tidligere funnet at veiledere opplever flere barrierer for bruken av utdannings tiltak (Skogstad, 2023). Dette understøttes av veiledere og prosjektmedarbeidere. Prosjektmedarbeidere oppgir at veiledere mangler kompetanse om nytten og viktigheten av å bistå sykmeldte i å få etterutdanning eller kompetanseheving. Veiledere i det samme fylket utdyper at det er behov for et kompetanseløft og holdningsendring blant NAV-veiledere.

En barriere for at veilederne skal tenke på tiltaket er at de har en «gammel» tanke om at NAV ikke

skal støtte utdanning. Holdningene blant veiledere må endres i tråd med at fokus nå er «varig tilknytning til arbeidslivet», heller enn «raskt tilbake i jobb».

NAV-veileder

Kunnskap om kurs- og utdanningsmuligheter

Det er generelt utfordrende for NAVs veiledere å ha oversikt over mulighetene for utdanning som opplæringstiltak (Skogstad, et al., 2023). I tillegg har SYFO-veiledere ofte lite erfaring med å innvilge arbeidsmarkedstiltak generelt, fordi sykmeldte sjelden innvilges tiltak. På bakgrunn av dette har SYFO-veiledere potensielt enda mindre erfaring med å kartlegge kurs- og utdanningsmuligheter og vurdere aktuelle muligheter opp mot brukernes behov. Mangelen på erfaring hindrer trolig bruken av opplæringstiltak. Veiledere bekrefter at dette også er en begrensning i utprøvingen av kompetansetiltak for sykmeldte. De oppgir at de bruker mye tid på å finne relevante opplæringstilbud, og uttrykker et behov for mer kunnskap om kurs- og utdanningsmuligheter.

Analysen fra NAV har imidlertid tidligere påpekt at veiledere som arbeider med å tilby opplæringstiltak fremhever det som viktigere å ha noen å spørre om hjelp i enkeltsaker enn generell kompetanseheving om utdanningssystem og regelverk (Skogstad, 2023). Veiledere og prosjektgrupper i enkelte forsøksfylker har et etablert samarbeid med Karrieresenteret, NAV Arbeidsrådgivning, markedsteam, opplæringskoordinatorer eller jobbspesialister for å lette ressursbelastningen. Videre bekrefter veiledere at de drøfter saker seg imellom for å finne ut hvilken opplæring som kan være aktuell for en kandidat, og at de opplever dette som nyttig.

Kunnskap om behovene i arbeidsmarkedet

Veiledere og prosjektmedarbeidere vurderer at det er viktig at de ser hen til arbeidsmarkedets behov i valg av opplæringstiltak. De jobber med å tenke markedsstyrt i det daglige, og med å utfordre sykmeldte til også å gjøre det. Enkelte veiledere forteller imidlertid at de mangler kunnskap om slike behov og fremhever behovet for et kompetanseløft. I likhet med kurs- og utdanningsmuligheter, kan også dette ses i sammenheng med manglende erfaring med å innvilge arbeidsmarkedstiltak til sykmeldte. Veiledere og prosjektgrupper forteller imidlertid at de har mulighet for å trekke på samarbeidspartnere for å sikre at det er samsvar mellom tiltaket en kandidat ønsker å gjennomføre og behovene i arbeidsmarkedet.

Kompetanse på vedtaksregistrering

I likhet med funn i den første evalueringen av forsøket, vurderer veiledere også i denne omgangen at vedtaksregistrering er en tidkrevende og komplisert prosess, og at de ikke føler seg trygge på den (Oslo Economics, 2022). En prosjektmedarbeider understreker at sistnevnte bidrar til at veiledere vegrer seg for å tilby og bruke kompetansetiltak.

Det er utfordrende å registrere [kompetanse]tiltak, som gjør at veiledere vegrer seg for å bruke det.

Prosjektmedarbeider, NAV

Årsaken til at vedtaksprosessen er tidkrevende og oppleves komplisert er sammensatt:

- Det går tid mellom hver gang veiledere registrerer vedtak.
- Prosessen for vedtak fordrer god dialog med andre instanser.
- Fagsystemene oppleves som tunge og kompliserte.

SYFO-veilederes begrensede erfaring med å innvilge arbeidsmarkedstiltak til sykmeldte gjør også at de har lite erfaring med å dokumentere behovet for et opplæringstiltak, innhente tilbud fra leverandører, legge en tiltaksplan, og gjennomføre selve vedtaksregistreringen. Prosjektmedarbeidere og veiledere bekrefter at den manglende erfaringen har medvirket til at veiledere opplever prosessen for vedtaksregistrering i utprøvingen av kompetansetiltak som komplisert. Det begrensede tilfanget av kandidater i opplæringstiltak generelt, og kompetansetiltak spesielt, gjør at det går tid mellom hver gang veiledere gjennomfører vedtaksregistrering, som begrenser deres muligheter til å trene på prosessen.

En effektiv prosess for vedtak fordrer smidig dialog med andre instanser i NAV og øvrige aktører, som for eksempel tiltaksenheter og NAV Arbeid og ytelser. Enkelte veiledere stiller spørsmålsteget ved om tiltaksenheter burde ha mer ansvar for vedtaksregistreringen av opplæringstiltak til sykmeldte, og at NAV-kontoret i dag fremstår som et unødvendig mellomledd mellom bruker og tiltaksenheter. Dette kan, ifølge informantene, føre til at prosessen stopper opp på grunn av ineffektiv kommunikasjon. Videre forteller enkelte prosjektmedarbeidere at manglende kunnskap om forsøket hos NAV Arbeid og ytelser har vært en kompliserende faktor. I ytterste konsekvens har dette ført til at NAV Arbeid og ytelser i noen tilfeller har stanset utbetaling av sykepenger når veiledere har krysset av på «opplæring» istedenfor «forsøk» i systemet ved en feil. Prosjekt-

medarbeiderne forteller at dette har økt terskelen for å ta i bruk tiltaket blant veiledere i fylket.

Veiledere oppgir at registreringen også utfordres av tungvinte og kompliserte fagsystemer. Enkelte veiledere oppgir imidlertid en tro på at planlagte nye fagsystemer kan bidra til å gjøre vedtaksregistrering enklere i fremtiden.

For å unngå at veiledere bruker unødvendig mye tid og ressurser på vedtaksregistrering, har et NAV-kontor lagt all registrering av kompetansetiltaket til en controller som ikke er en del av prosjektgruppen. I et annet fylke jobbes det med en manual for hvordan veiledere skal kunne registrere kompetansetiltaket fremover.

4.2.6 Kompetansetiltak versus opplæringstiltak

Prosjektgrupper understreker at opplæringstiltak ikke er et nytt tiltak for sykmeldte. Det er imidlertid enkelte forskjeller i føringene for bruk av det ordinære opplæringstiltaket og tiltak gjennom forsøket. Disse handler primært om varighet og krav til å kunne delta i høyere utdanning. Kompetansetiltakene skal i utgangspunktet gjennomføres innenfor sykmeldingsperiodens varighet, men tiltak kan unntaksvis vare inntil tre år. Tiltak gjennom det ordinære opplærings-tiltaket kan vare i inntil tre år. Selv om tiltakene kan vare i inntil tre år, er det ingen garanti for støtte fra NAV ut over sykepengeperioden i noen av tiltakene. Videre er det krav om nedsatt arbeidsevne og en alder over 22 år for å kunne delta i høyere utdanning gjennom det ordinære opplæringstiltaket. Det har ikke vært krav om nedsatt arbeidsevne for å kunne delta i høyere utdanning gjennom forsøket. (AID, 2022), (AID, 2023)

Bruken av det ordinære opplæringstiltaket for sykmeldte har delvis vært begrenset av at midlene til tiltaket kommer fra posten for arbeidsmarkedstiltak (kap. 634, post 76). Bruk av opplæringstiltak generelt, og for sykmeldte spesielt, har dermed gått på bekostning av bruk av andre arbeidsmarkedstiltak. De tildelte midlene til forsøket bidrar til at det oppleves som enklere å bruke kompetansetiltaket enn opplæringstiltaket.

Vi kaller det ikke kompetansetiltak eller prosjekt, da det ikke er et nytt tiltak. Det er opplæringstiltaket, bare med ekstra midler.

Prosjektmedarbeider, NAV

Kostnader til innkjøp av opplæringstiltaket og kompetansetiltaket dekkes av to ulike budsjetter. Førstnevnte dekkes av hvert NAV-kontors tiltaks-

budsjett, mens sistnevnte dekkes av forsøkets egne midler over statsbudsjettet.

I løpet av 2023 ble det generelle budsjettet til arbeidsmarkedstiltak oppjustert, og NAV-kontorene fikk styringssignaler om å øke bruken av arbeidsmarkedstiltak som en del av dette. Kontorene ble også målt på bruken av arbeidsmarkedstiltak som dekkes av det generelle budsjettet for arbeidsmarkedstiltak. Fokuset på å synliggjøre bruk av arbeidsmarkedstiltak generelt kan ha bidratt til at sykmeldte som fikk tildelt opplæringstiltak gjennom forsøket, kan ha blitt registrert på ordinære opplæringstiltak, og dermed at midlene ble tatt av det ordinære tiltaksbudsjettet, fremfor registrering av tiltaket gjennom forsøket og forsøksbudsjettet. Dette synes ikke å ha hatt noen praktiske konsekvenser for den sykmeldte, men det kan ha bidratt til noe underforbruk av opplæringstiltak gjennom forsøket i 2023. Det er ikke mulig å konkludere med hvorvidt det har vært underforbruk av opplæringstiltak gjennom forsøket basert på våre funn. Vi ser at bruken av opplæringstiltak gjennom forsøket økte fra 2022 til 2023, men om økningen kunne ha vært større i fravær av fokuset på å synliggjøre bruk av arbeidsmarkedstiltak generelt, er et åpent spørsmål.

Et annet eksempel på en årsak til at opplærings-tiltaket er tilbudt gjennom tiltaksbudsjettet fremfor gjennom kompetansetiltaket, er tilfeller hvor veileder og prosjektgruppen har vært uenige om premissene for tildeling av tiltaket. Eksempelvis forteller enkelte veiledere at de kan velge å innvilge «(vanlig)» opplæringstiltak fremfor kompetansetiltaket, i tilfeller hvor de har identifisert en kandidat de mener er i målgruppen for kompetansetiltak, men hvor andre i NAV er uenig i dette.

4.3 Erfaringer med prosessen for tildeling av tiltak

I forsøksfylkene er det utarbeidet rutiner for identifisering av relevante kandidater til tiltaket. Informantene i NAV vurderer verdien av kartlegging som stor, også for dem som ikke får opplæringstiltak. Veiledere og prosjektmedarbeidere vektlegger ulike hensyn i valget av opplæring, og det er ulike forklaringer på at oppstart av opplæringstiltak er relativt sent i sykeperioden for en overvekt av kandidatene.

4.3.1 Identifisering av relevante kandidater til tiltaket

Sett opp mot den totale gruppen av sykmeldte, er kompetansetiltaket relevant for en relativt liten andel. Det kan være ulike årsaker til at en person er sykmeldt, og deltakelse i kompetansetiltaket er løsningen på den sykmeldtes utfordringer kun i et fåtall av

tilfellene. For å identifisere relevante kandidater, baserer veiledere og prosjektgrupper seg både på subjektive vurderinger ut fra diagnose og sykehistorikk, men også på en rekke ulike rutiner.

Kriterier og rutiner for utvelgelse av potensielle kandidater

Hvilke kandidater som identifiseres som relevante for kompetansetiltaket varierer noe på tvers av forsøksfylkene, veiledere og prosjektgrupper. Både veiledere og prosjektgruppene vurderer at kompetansetiltaket i størst grad kan være relevant for personer med muskel- og skjelettplager eller andre fysiske plager som gjør at de ikke lenger kan gjennomføre arbeidsoppgavene sine, samt personer med gjentakende sykefravær.

Enkelte veiledere følger særlig med på sykmeldte under 30 år og arbeidstakere med et dårlig forhold til sin arbeidsgiver. Enkelte prosjektmedarbeidere vurderer også personer med kontorjobb og personer med psykiske belastninger som har vart over tid som aktuelle. Sistnevnte er gjerne personer som både blir mer syke av å gå på jobb, og som også har utfordringer på hjemmebane. Enkelte veiledere oppgir imidlertid at personer med psykiske plager som regel får andre tiltak enn kompetansetiltak.

Hvilke rutiner veiledere og prosjektgruppene benytter for å rekruttere sykmeldte til kompetansetiltaket varierer både på tvers av forsøksfylker og NAV-kontor. Rutinene har også utviklet seg noe underveis i prosjektperioden.

Fireukerslister: Veiledere ved enkelte NAV-kontor starter prosessen med å identifisere potensielle kandidater fire uker inn sykmeldingen, og de følger med på hvem som har gjentakende sykefravær.

Femukersbrev: I samtlige fylker opererer veiledere og/eller prosjektgruppen med utsending av et såkalt femukersbrev til personer som har vært sykmeldte i fem uker, med unntak av sykmeldte som skal friskmeldes eller er alvorlig syke. I brevet stilles det typisk spørsmål om den sykmeldte ser for seg å komme tilbake til jobben sin, og hvor lenge vedkommende ser for seg å være sykmeldt. Svar på disse spørsmålene bidrar til å avdekke hvorvidt kompetansetiltak kan være relevant for kandidaten. I tillegg er et mål med brevet å få den sykmeldte til å tenke på muligheter fremover, og enkelte veiledere forteller at brevet i noen tilfeller har bidratt til at en sykmeldt kommer tilbake til jobben til tross for at vedkommende ikke trodde det ville skje.

Noen av fylkene har operert med utsending av femukersbrevet siden oppstarten av utprøvingen, mens andre har begynt med denne rutinen underveis. I særlig ett fylke påpeker veiledere at brevet i

utgangspunktet var rettet mot identifisering til kompetansetiltaket, men at det nå er utvidet til også å avdekke relevansen av andre tiltak.

Gjennomgang av sykmeldte ved åtte ukers

sykmelding: Veiledere og prosjektgrupper opplever at tidspunktet for åtte ukers sykmelding og vurdering av aktivitetsplikten er naturlig for identifisering av brukere. Enkelte veiledere vurderer at åtte uker er et passende tidspunkt for tidlig identifisering, og at et tidligere tidspunkt vil være for tidlig.

I noen av forsøksfylkene sendes det ut brev ved åtte ukers sykmelding. Fra høsten 2023 blir alle som er 100 prosent sykmeldte i Nordland bedt om å blant annet anslå forventet lengde på sykmeldingen, hva som gjør det vanskelig å komme tilbake på jobb, og hva som skal til for å komme tilbake. Spørsmålene bidrar både til å avdekke relevansen av kompetansetiltaket og andre virkemidler. Ved et kontor i Øst-Viken sender de ut en lignende melding, men den går utelukkende til dem med muskel- og skjelettplager. I Troms og Finnmark sender kontorene meldingen ut ved åtte ukers sykmelding som en del av en pilot for å tilrettelegge for differensiering av sykefraværsoppfølgingen. Veiledere og prosjektmedarbeidere presiserer at et suksesskriterium for bruk av brev for kartlegging av sykmeldtes behov, er at spørsmålene som stilles er presise og gode.

Varsel om gjentakende sykefravær: Veiledere og prosjektgruppene følger særlig med på personer med gjentakende sykefravær for å identifisere potensielle kandidater til kompetansetiltaket. Deres erfaringer tilsier at denne gruppen gjerne er lettere å motivere for deltakelse enn personer som er sykmeldte for første gang.

I noen av fylkene har det kommet en ny funksjon i fagsystemene som innebærer at det dukker opp et ikon i saker hvor den sykmeldte har gjentakende sykefravær. Dette bidrar til å effektivisere identifiseringen, men ikonet sier ikke noe om hvor lenge sykefraværet har vart i hver sykmeldingsperiode. Det innebærer at man får opp ikonet både i tilfeller med gjentakende sykefravær og lange sykefraværsperioder, men også med korte sykefraværsperioder. Det begrenser ikonets nytteverdi. Veiledere vurderer likevel at funksjonen er nyttig for å identifisere potensielle kandidater.

Behov avdekkes gjennom andre tiltak i NAV: Enkelte sykmeldte har gjerne behov for andre tiltak enn kompetansetiltaket tidlig i sykmeldingsperioden, som eksempelvis karriereveiledning eller ekspertbistand. Veiledere forteller at slike tiltak kan avdekke hvorvidt en sykmeldt har behov for kompetanseheving for å komme i ny jobb, og dermed er i målgruppen for kompetansetiltaket. En veileder påpeker at det er en

fordel at ekspertbistand og karriereveiledning er tiltak som typisk iverksettes tidlig i sykmeldingsperioden, slik at man får avklart behovet for kompetanseheving i god tid før utløpet av sykepengeperioden.

Dialogmøter: Ifølge veiledere er også dialogmøter en arena de benytter for å identifisere potensielle kandidater. Eksempelvis kan dialogmøte 2 bli et naturlig tidspunkt for identifisering av kandidater i tilfeller hvor personer har hatt behov for tid til å modnes. Videre kan også ny informasjon fra eksempelvis lege som er relevant for vurderingen blir tilgjengelig i møtet.

Brukere henvender seg til NAV: I enkelte tilfeller henvender brukere seg til NAV i egenregi tidlig i sykmeldingsperioden. De forstår gjerne selv at de ikke lenger kan stå i jobben sin og etterspør muligheter for at NAV finansierer eller delfinansierer kompetanseheving. Enkelte har også klare mål for hva de ønsker videre.

Informasjon fra andre aktører: Prosjektgrupper og veiledere har eksempler på at informasjon fra arbeidsgivere, IA-rådgivere eller leger bidrar til å identifisere kandidater. Arbeidsgiver tar gjerne kontakt med NAV for å foreslå en kandidat, og leger formidler i sykmelding at det er behov for omskolering eller å tenke nytt. Dette kan gjerne skje tidlig i sykmeldingsperioden. Videre tar prosjektgrupper kontakt med arbeidsgivere med høyt sykefravær for å identifisere kandidater.

Drøfting og dialog blant veiledere: Enkelte veiledere drøfter potensielle kandidater ukentlig på saksverksted og teammøter, og har jevnlig dialog om potensielle kandidater.

Veilederes hensyn til den sykmeldtes situasjon

Veiledere opplever at det noen ganger er utfordrende å vite når det er hensiktsmessig å ta kontakt med sykmeldte for å finne ut om kompetansetiltak kan være et relevant tiltak for dem. Noen sykmeldte behøver hvile eller behandling for å bli friske, og disse kan oppleve at det er for tidlig å bli kontaktet etter for eksempel fire uker på grunn av den sårbare situasjonen de er i. Andre kan på sin side være syke på måter som gjør at de til en viss grad kan fungere i hverdagen. Veiledere forteller at det er utfordrende å vurdere hvilke saker de bør gå tidlig inn i. Videre understreker enkelte prosjektmedarbeidere at tidspunktet for åtte ukers sykmelding er det første tidspunktet hvor NAV har hjemmel til å kontakte sykmeldte etter folketryktdloven.

For å bøte på denne utfordringen foreslår veiledere å sende ut informasjon til sykmeldte om kompetanse-

tiltaket, men ikke nødvendigvis følge opp og legge press dersom den sykmeldte ikke melder interesse.

Virksomhetsorganisert sykefraværsoppfølging som forutsetning for identifisering

Veiledere ved kontor med virksomhetsorganisert sykefraværsoppfølging opplever at dette er en fordel for å identifisere relevante kandidater. En slik organisering gjør at veiledere får særlig god kjennskap til en virksomhet og deres ansattes sykefraværshistorikk. Dette bidrar til å gjøre identifiseringen mer effektiv.

4.3.2 Kartlegging

Etter å ha identifisert potensielle kandidater, gjennomfører enten veiledere, prosjektmedarbeidere, eller noen ganger tiltaksarrangører, en samtale med den sykmeldte med mål om å kartlegge hvorvidt kompetansetiltak faktisk kan være et relevant tiltak. Innretningen av denne samtalen varierer på tvers av forsøksfylker og NAV-kontor.

I sin enkleste form kan kartleggingssamtalen bestå av en kort samtale over telefon. I andre ender av skalaen er det kontor som fortsatt benytter kartleggingsskjemaet som ble utviklet i forbindelse med den første evalueringen av forsøket. I noen fylker kan også tiltaksleverandører brukes til å kartlegge hvilke behov personen har. Ifølge prosjektgruppene er målet med samtalen å utforske hvilke utfordringer personen har i jobben sin i dag, deres interesser, ønsker og planer for fremtiden, hvorvidt de behøver karriereveiledning, og bakgrunn.

Ifølge enkelte veiledere som er organisert slik at det er dem som gjennomfører kartleggingssamtalene med kandidater, behøver ikke samtalene å være veldig tidkrevende. I mange tilfeller er det åpenbart hva som er problemet og løsningen, og da er det ikke så stort behov for å bruke tid på kartlegging. Enkelte veiledere som er organisert slik at det er prosjektmedarbeiderne, og ikke dem, som gjennomfører kartleggingssamtalene, gjennomfører gjerne en grov kartleggingssamtale for å avdekke om tiltaket er relevant før de videreformidler kandidaten til prosjektgruppen for en grundigere kartlegging. Hvis kompetansetiltaket viser seg å være relevant, oppfordrer de kandidatene til å tenke på muligheter for veien videre, før de sender kandidaten over til prosjektgruppen for en mer dyptgående samtale. Ifølge enkelte prosjektmedarbeidere kan referatet fra dialogmøte 2 i noen tilfeller gi tilstrekkelig informasjon til at behovet for en kartleggingssamtale utelukkes.

Veiledere og prosjektgrupper forteller at veiledere generelt i større grad enn før identifiserer relevante kandidater til kompetansetiltak. De informerer i større grad potensielle kandidater om innholdet og betingelsene for tiltaket i forkant av videre kart-

legging, og oppfordrer personene til selv å ta initiativ i prosessen og stille forberedt til veien videre. Dette gjør at det ofte ikke er behov for en like omfattende kartlegging som det har vært tidligere i utprøvingen.

Verdien av kartlegging for dem som ikke får opplæringstiltak

Selv om noen veiledere identifiserer «riktige» kandidater i større grad enn før, ender ikke alle kandidatene som blir kartlagt av enten en veileder eller en prosjektarbeider med å faktisk benytte seg av tiltaket. Veiledere og prosjektmedarbeidere forteller at om lag halvparten av dem de gjennomfører en kartleggingssamtale med, ender opp med å være aktuelle for tiltaket. I likhet med funnene fra den første evalueringen av forsøket, vurderer de også i denne omgangen at samtalen kan ha en verdi og gi effekter for disse personene uten at kompetansetiltaket gjennomføres (Oslo Economics, 2022).

Samtalen kan bidra til å tenke nytt: Veiledere vurderer at kartleggingssamtalen kan bidra til bevisstgjøring og til at kandidaten tenker nytt om egen karriere og reflekterer over muligheter i større grad enn før. Mange opplever det som skummelt å innrømme at de ikke kan stå i jobben sin lenger, og veiledere tror at kartleggingssamtalen kan bidra til å trygge sykmeldte i at det kan finnes alternativer, uavhengig av kompetansetiltak. Enkelte veiledere tror at samtalen også kan opplyse sykmeldte om krav knyttet til sykmeldte, som i noen tilfeller fører til at den sykmeldte velger å friskmelde seg.

Samtalen kan avdekke behov for andre tiltak: I enkelte forsøksfylker er det etablert at kartleggingssamtalen ikke utelukkende brukes til å avdekke behov for kompetansetiltak, men også til å avdekke behov for andre tiltak i NAV. Veiledere vurderer det som hensiktsmessig å gjennomføre en bred kartlegging for å få det generelle overblikket over situasjonen og behovet til kandidaten. I noen tilfeller kan det vise seg at det er aktuelt med kompetansetiltak for en kandidat på sikt, men at vedkommende kanskje ikke er klar for å sette i gang med det umiddelbart. Da kan samtalen føre til at kandidaten heller begynner på andre tiltak, som avklaringstiltak, som i sin tur kan bidra til å motivere kandidaten til å delta i kompetansetiltak.

Verdifullt å føle seg sett: Prosjektgrupper og veiledere tror kartleggingssamtalen bidrar til at kandidaten føler seg sett og tatt på alvor.

4.3.3 Valg av opplæring

Utgangspunktet for valget av opplæring er at kandidaten selv må være motivert og ta initiativ til å finne ut hvilken opplæring hen ønsker. Det endelige valget gjøres imidlertid i samråd med veileder eller en prosjektmedarbeider. Hensynene NAV vektlegger i

valget er som regel en kombinasjon av den sykmeldtes egne ønsker og muligheter, arbeidsmarkedets behov, og tilgjengelige opplæringstilbud.

Den sykmeldtes ønsker og helse

Ifølge veiledere og prosjektgrupper er et suksesskriterium for gjennomføring og overgang til arbeid at kandidaten selv ser muligheter og ønsker å prøve noe nytt. Valget av tiltak bør derfor være basert på kandidatens ønske. I tillegg gjør de en vurdering av hvorvidt kandidaten har helse til å gjennomføre opplæringen hen ønsker. I tilfeller hvor det er tvil om det, forhører de seg, og avgjør valg av tiltak i samråd med lege.

Etterspurt kompetanse i arbeidsmarkedet

Veiledere og prosjektmedarbeidere i samtlige fylker understreker viktigheten av å se hen til arbeidsmarkedets behov i valg av opplæringstiltak, og hvor realistisk det er at kandidaten får jobb i etterkant av fullført opplæringstiltak. Veiledere jobber med å tenke markedsstyrt, og med å utfordre sykmeldte til også å gjøre det.

Kandidatene får ikke kurs som er morsomme å ta, men som kan gi dem en jobb.

NAV-veileder

Enkelte veiledere vurderer at en bransjeinndelt sykefraværsoppfølging legger godt til rette for å tenke markedsstyrt, da inndelingen gir dem god kjennskap til hva som rører seg i en bransje, og hvilken kompetanse som behøves i den.

Noen ganger har en kandidat inngått en avtale om ansettelse hos en arbeidsgiver med forutsetning at kandidaten gjennomfører en konkret type opplæring allerede ved kartleggingstidspunktet for kompetansetiltak. Da avgjøres type tiltak i samråd med den konkrete arbeidsgiveren, og veilederen eller prosjektmedarbeideren kan være trygg på at kandidaten ikke utdanner seg til ledighet.

Tilgjengelige opplæringstilbud

Det siste hensynet er hvilke opplæringstilbud som er tilgjengelige basert på geografisk avstand, kandidatenes, veiledernes og prosjektgruppens kjennskap til tilgjengelige tilbud, og varigheten av opplæringstilbudene.

Geografiske avstander begrenser tilgangen på opplæringstilbud, og deltakelse på et aktuelt opplæringstilbud kan kreve lang reisevei for kandidater bosatt i spredtbygde strøk. Sykmeldte har imidlertid ikke rett på støtte til reise og opphold ved mottak av sykepengene. Fysisk avstand kan dermed

utgjøre en begrensning for valg av opplæringstiltak, og for noen kandidater blir alternativet å delta på nettbaserte kurs.

Dersom kandidater ikke finner relevante opplærings-tilbud, kan de bli henvist til Karrieresenteret eller NAV Arbeidsrådgivning for å få veiledning. Videre forteller veiledere og prosjektgrupper om eksempler på at de kontakter markedsteam, opplæringskoordinator eller jobbspesialister for tips om muligheter. Veiledere drøfter også saker seg imellom for å finne ut hvilken opplæring som kan være aktuell for en kandidat. Enkelte veiledere har et krav om at kandidaten selv må innhente tilbud fra tre aktører, og oppgir at dette oppleves som krevende for kandidatene.

Hvor lenge ulike opplæringstilbud varer avgjør den reelle tilgangen på opplæringstilbud for mange kandidater. I praksis opplever mange veiledere at det kun er kortvarige kurs som er aktuelle i tiltaket, grunnet den manglende inntektssikringen. De har imidlertid erfart at det er begrenset hvor mange kortvarige opplæringstilbud som finnes.

4.3.4 Tidspunkt for oppstart av tiltak

Det er til dels naturlig at det vil ta noe tid ut i sykefraværsforløpet før NAV klarer å identifisere og kartlegge behov hos aktuelle kandidater. Som vi viser i kapittel 5, har om lag halvparten av deltakerne i kompetansetiltak for sykmeldte under et halvt år igjen av sykepengeperioden når de starter på tiltaket. Mangel på inntektssikring kombinert med eventuell sen oppstart, gjør imidlertid at noen sykmeldte vegrer seg for å bruke tiltaket dersom opplæringen de ønsker har varighet utover sykepengeperioden. Veiledere og prosjektgrupper vurderer at et suksesskriterium for vellykket bruk av kompetansetiltak er at det går raskt fra identifisering av aktuelle kandidater til tiltaket kommer i gang. Årsakene til sen oppstart av tiltaket er sammensatte.

Nye og ressurskrevende arbeidsmåter for veiledere

Prosjektgrupper og veiledere forteller at kompetansetiltak for sykmeldte medfører oppgaver og arbeidsmåter som ikke er innenfor en normal arbeidshverdag for SYFO-veiledere. De utdyper at det er ressurskrevende å få oversikt over opplæringsmulighetene i fylket, forstå utdanningssystemet, og å se sammenhengen mellom kandidatens behov og muligheter og hvilke opplæringstilbud som kan være aktuelle. Der kandidaten selv må innhente tilbud fra tre aktører, oppgir veilederne at dette er en tidkrevende og tidvis frustrerende prosess.

Samarbeidsutfordringer

Prosjektgrupper og veiledere oppgir utfordringer i samarbeidet mellom dem og andre aktører, både i og

utenfor NAV, som en medvirkende årsak til sen oppstart av tiltaket.

NAV Arbeid og ytelse fastsetter en maksdato for sykmeldingen. En forutsetning for at prosjektgruppene kan gå i gang med kartlegging av en kandidat er at maksdatoen er satt. Enkelte veiledere forteller at det kan ta opptil 12 uker før maksdato er klar fra NAV Arbeid og ytelse. Dette forsinker prosessen.

Ifølge enkelte veiledere og prosjektmedarbeidere forsinkes også utfordringer i samarbeidet med opplæringskoordinator, tiltaksenheten og Karrieresenteret prosessen. Enkelte prosjektmedarbeidere forteller at opplæringskoordinator har bedre kjennskap til mulige tiltak for dem som står utenfor arbeidslivet enn for dem som står innenfor. Dette begrenser hvor relevant opplæringskoordinators kunnskap er for kompetansetiltak for sykmeldte. Videre peker veiledere på at ineffektiv kommunikasjon mellom dem og tiltaksenheten fører til forsinkelser i prosessen. De trekker også frem at Karrieresenteret ikke nødvendigvis tilpasser veiledning av kandidater til kompetansetiltaket, da de enkelte ganger veileder kandidatene til utdanninger som går ut over sykepengeperioden. I tillegg tar det også lang tid å få råd av Karrieresenteret.

Kandidater behøver tid for å bli motiverte og klare for tiltaket

Veiledere og prosjektgrupper oppgir at en annen medvirkende årsak til sen oppstart av tiltaket er den sykmeldte typisk behøver tid til å innse at hen ikke kan komme tilbake til stillingen sin, og til å modnes og bli klar for å prøve noe nytt. Det tar også tid for en kandidat å vurdere hvilket opplæringstiltak hen ønsker, å bli trygg på at tiltaket lar seg gjennomføre og vurdere risikoen for manglende inntektssikring. Ifølge veiledere kan denne prosessen fort ta opptil et halvt år.

Kandidater er i behandling eller deltar i andre tiltak

En annen medvirkende årsak er tilfellene hvor kandidater er i behandling eller under utredning. Videre oppgir veiledere at for personer som deltar i andre tiltak, gir ventetid og gjennomføring av tiltakene konsekvenser for hvor tidlig i sykeperioden en kandidat kan komme i gang med kompetansetiltaket.

Begrensede tidspunkter for oppstart av kurs

I likhet med funnene fra den første evalueringen av forsøket, oppgir veiledere at forsinket oppstart også i denne omgangen henger sammen med at mange opplæringstiltak kun har oppstart én eller kanskje to ganger i året, som ikke nødvendigvis matcher sykepengeforløpet (Oslo Economics, 2022). Kandidatene blir dermed avhengige av nettkurs.

Muligheter for fremskynding av oppstart

Flere av årsakene beskrevet over vil være vanskelig å gjøre noe med. Prosjektmedarbeidere og veiledere opplyser imidlertid om ulike tiltak som kan gi muligheter for å fremskynde oppstarten:

- Arbeidsgiver, den sykmeldte og sykmelder bør involveres tidlig, slik at alle er på samme lag.
- Opplæringskoordinator og tiltakskoordinator bør være behjelpelige ovenfor veiledere.
- Det bør tilføres nok ressurser til å gjennomføre kartleggingssamtaler.
- Det bør være egne veiledere som jobber særlig med tidlig sykefraværsoppfølging som kan følge med på signaler ved utgangen av arbeidsgiverperioden (16 kalenderdager).
- Rammeavtaler for tiltak bør brukes godt.
- Det bør legges ut informasjon om kompetansetiltaket for brukere på NAVs nettsider (gjør med lenker til karrieresenteret, utdanningsinstitusjoner osv.).

4.3.5 Tilrettelegging for gjennomføring og overgang til arbeid

Det virker i liten grad å være en formalisert plan for hvordan veiledere og prosjektgruppe skal tilrettelegge for gjennomføring av tiltaket og overgang til arbeid. Prosjektmedarbeidere forteller at fagsystemene ikke legger til rette for gode rutiner for oppfølging av kandidater i etterkant av gjennomført tiltak. Enkelte veiledere følger i liten grad opp kandidatene underveis i gjennomføringen, men tar opp tråden igjen etter at de er ferdige.

4.4 Kompetansetiltakets plass i den samlede sykefraværsoppfølgingen

Hvorvidt og hvordan kompetansetiltaket passer inn i den samlede sykefraværsoppfølgingen, altså tiltakets relevans, påvirkes av både NAV-kontorets organisering av sykefraværsoppfølgingen, tids- og ressursmessige kostnader av tiltaket, konsekvenser for prioritering av andre brukergrupper, samt tiltaket i samspill med andre virkemidler i NAVs portefølje av virkemidler for sykmeldte.

4.4.1 NAV-kontorets organisering av sykefraværsoppfølgingen

Kompetansetiltakets relevans i sykefraværsoppfølgingen vil til dels variere ut fra hvordan oppfølgingen er organisert ved et enkelt NAV-kontor. Lokale NAV-kontor har stor grad av autonomi og kan dermed utforme sine egne organisatoriske løsninger. Bruk av virkemidler og tiltak kan dermed variere både mellom ulike fylker og lokale NAV-kontor. En fordel med dette er at sykefraværsoppfølgingen kan tilpasses lokal kontekst. NAV-kontoret fordeler hvilke

brukere veiledere følger opp både sortert etter ytelsesgrupper og kjennetegn ved den sykmeldte:

- Sortering etter **ytelsesgrupper** innebærer om veiledere
 - kun følger opp sykmeldte, og er rene SYFO-veiledere,
 - følger sykmeldte over i andre ytelser,
 - er organisert etter sykmeldtes innsatsbehov, eller en kombinasjon av disse.
- Sortering etter **kjennetegn ved den sykmeldte** innebærer at kontoret fordeler sykmeldte blant veiledere etter
 - fødselsdato,
 - navn,
 - bransje/virksomhet,
 - eller en kombinasjon av disse.

Det varierer hvordan de 10 kontorene vi har snakket med har organisert sykefraværsoppfølgingen, både på tvers av fylkene og lokale NAV-kontor. For eksempel fordeles oppfølgingen av sykmeldte ved et kontor i Øst-Viken både etter innsatsbehov og sykmeldtes fødselsdato, mens ved et kontor i Innlandet og et kontor i Nordland følger veiledere sykmeldte over i andre ytelser, og sorterer sykmeldte etter fødselsdato. Ved disse to kontorene sorterer de i tillegg sykmeldte etter henholdsvis bransje og virksomhet.

Ulik organisering av sykefraværsoppfølgingen kan ha noe å si for veiledernes muligheter for identifisering av kandidater. Kontor som allerede før forsøket hadde fokus på å identifisere og iverksette oppfølging av personer med risiko for gjentakende eller langvarig sykefravær tidlig i sykefraværsforløpet, har trolig hatt bedre forutsetninger for å lykkes med identifisering av kandidater til kompetansetiltaket også. Videre kan en organisering der sykmeldte fordeles blant veiledere etter bransjer eller virksomheter, bedre forutsetningene for å kjenne til gjengangere på grunn av gjentakende oppfølging av samme veileder.

Ulik organisering kan også ha noe å si for veiledernes muligheter til å følge opp kandidater underveis i, og i etterkant av, gjennomføringen av kompetansetiltaket. Dersom et kontor er organisert slik at veiledere er rene SYFO-veiledere, og ikke følger sykmeldte over på andre ytelser, begrenser dette muligheten for å kunne følge opp en kandidat underveis og/eller i etterkant av gjennomføringen.

4.4.2 Tids- og ressursmessige kostnader av kompetansetiltaket

Prosjektgruppene vurderer at kompetansetiltaket bør være en del av den ordinære sykefraværsoppfølgingen for at veilederne skal ta det i bruk. De vurderer imidlertid at en suksessfaktor for bruk av tiltaket er at det ikke medfører merarbeid for

veilederne. Kompetansetiltaket for sykmeldte har vist seg å medføre økt ressursbruk for NAV-kontor av flere grunner. Det er særlig to faktorer som utpeker seg:

- Tidlig oppfølging av sykmeldte er ressurskrevende.
- Veiledere har begrenset erfaring med å innvilge arbeidsmarkedstiltak til sykmeldte.

Den første faktoren er knyttet til tidlig oppfølging av sykmeldte. Ettersom kompetansetiltaket i utgangspunktet skal gjennomføres innenfor sykmeldingsperiodens varighet (52 uker), fordrer bruken av tiltaket at NAV tidlig identifiserer personer i målgruppen. Oppfølging av personer tidlig i sykefraværsløpet krever imidlertid betydelige ressurser og nye rutiner, og er noe få NAV-kontor har mulighet til å prioritere i dag uten ekstra midler. Dette skyldes i all hovedsak at utvalget av personer er stort, og at NAVs innretning av sykefraværsoppfølgingen i hovedsak innebærer faste stoppunkter relativt seint i sykefraværperioden³, og lite individuell tilpasning. Å klare å identifisere og rekruttere sykmeldte som både er i fare for å ende opp med langvarig fravær og eventuelt frafall fra arbeidslivet, og samtidig har behov for kompetansetiltak for å sikre varig tilknytning, er dermed en tidkrevende øvelse uten gode sorteringsrutiner. Ifølge NAV er både identifisering av aktuelle kandidater og kartleggings-samtalene i forbindelse med tiltaket konkrete eksempler på prosesser som er mer ressurskrevende enn ordinær sykefraværsoppfølging.

Målsetningen med tidlig oppfølging er å spare ressurser som ville blitt satt inn på et senere tidspunkt. Ifølge veiledere ved NAV-kontor som har hatt fokus på tidlig oppfølging også i forkant av utprøvingen, medfører ikke kartleggingen i forbindelse med tiltaket økt ressursbruk, fordi det allerede er en del av den ordinære sykefraværsoppfølgingen. Blant disse kontorene oppgir veiledere at tiltaket heller medfører mindre ressursbruk i de tilfellene hvor det passer for en gitt bruker. De utdyper at de uansett må gjennomføre kartleggingen av sykmeldte, og at kompetansetiltaket er det mest effektive de har.

Det finnes ikke noe annet tiltak som er mer effektivt for oss enn kompetansetiltaket.

NAV-veileder

Den andre faktoren som bidrar til økt ressursbruk for NAV-kontor er at NAVs innretning av sykefraværso-

oppfølgingen innebærer begrenset tradisjon for bruk av arbeidsmarkedstiltak i sykepengeperioden. Dette innebærer at SYFO-veiledere har lite erfaring med å innvilge arbeidsmarkedstiltak generelt til sykmeldte, og at de dermed har begrenset kunnskap om kurs- og utdanningsmuligheter og behovene i arbeidsmarkedet, og begrenset kompetanse på vedtaksregistrering. Dette gjør at forvaltningen av kompetansetiltaket og andre arbeidsmarkedstiltak typisk krever mer tid og ressurser av veiledere enn det gjør å tilby andre virkemidler til sykmeldte.

Det varierer mellom fylkene hvordan de har fordelt oppgaver mellom veiledere og prosjektgruppen. I fylkene der prosjektgruppen gjennomfører største-parten av oppgavene tilknyttet tiltaket, gir ikke tiltaket økt ressursbruk for SYFO-veilederne.

4.4.3 Kompetansetiltaket i samspill med andre virkemidler

Veiledere trekker frem ulike virkemidler i porteføljen av virkemidler for sykmeldte som relevante i forbindelse med kompetansetiltaket. Noen er nyttige for å vurdere hvorvidt kompetansetiltaket er et relevant tiltak for en sykmeldt, mens andre brukes som et supplement eller en erstatning for kompetansetiltaket.

Tiltaket passer helt perfekt inn i NAVs samlede oppfølging av sykmeldte.

Prosjektmedarbeider, NAV

Ekspertbistand og karriereveiledning trekkes av veiledere og prosjektgrupper frem som tiltak som kan benyttes for å identifisere relevante kandidater til tiltaket. Ekspertbistand er i utgangspunktet et tiltak som gis med mål om at den sykmeldte skal få tilrettelegging på nåværende arbeidsplass. Det har imidlertid vist seg som et tiltak som kan bidra til å avdekke tilfeller hvor den sykmeldte ikke har kompetanse til å stå i nåværende jobb, og har behov for kompetanseheving for å komme over i ny jobb.

Videre har vi avdekket eksempler på at avklarings-tiltaket og arbeidsrettet rehabilitering kan komplementere kompetansetiltaket. Veiledere trekker frem at avklaringstiltaket og arbeidsrettet rehabilitering er særlig egnet for aktuelle kandidater til kompetansetiltak som opplever det krevende å ta valget om å delta i kompetanseheving, eller at helsesituasjonen kan påvirke hvorvidt de vil klare å fullføre et kurs eller en utdanning. Videre forteller veiledere at enkelte sykmeldte, som eksempelvis sliter

³ Vurdering av aktivitetsplikten i uke 8 og dialogmøte 2 innen uke 26.

med livsmestring, kan ha utfordringer med å ta valget om kompetanseheving. For dem kan arbeidsrettet rehabilitering være det mest relevante i første omgang, med eksempelvis livsmestringskurs som en del av opplegget. Tiltakene benyttes dermed som et første steg på veien mot deltakelse i kompetansetiltaket.

Ulempen med avklaringstiltaket og arbeidsrettet rehabilitering er imidlertid at de som regel innebærer mye ventetid, som kan få konsekvenser for oppstartstidspunktet for kompetansetiltaket. Ventetid er i seg selv et viktig kriterium for NAV-veilederes valg av tiltak. Ved noen NAV-kontor har kompetansetiltaket lite ventetid sammenlignet med andre tiltak, særlig dersom prosjektansatte i forsøket har tatt en del av oppgavene med å registrere tiltak. Kort ventetid og effektiv inngang i tiltaket har i seg selv ført til at tiltaket heller blir brukt fremfor andre tiltak for sykmeldte.

Vi har også avdekket et eksempel på at kompetansetiltaket brukes i kombinasjon med tiltaket friskmelding til arbeidsformidling. For personer som har fullført kompetansetiltaket, og som anses som friske for en ny arbeidsplass, bidrar dette tiltaket til at personen er sikret sykepenger istedenfor dagpenger mens de søker jobb i etterkant av kompetansetiltaket. Veiledere forteller at dette gjør at den sykmeldte opplever risikoen forbundet med å delta i kompetansetiltaket som lavere.

5. Status og utfall for deltakerne i kompetansetiltaket

642 personer har deltatt i kompetansetiltak for sykmeldte i perioden 2020-2023. Ett år etter avslutning av tiltaket er i underkant av 10 prosent sykmeldt, og i underkant av 30 prosent mottar AAP. Mer enn halvparten av deltakerne er registrert med ny arbeidsgiver ett år etter avslutning av tiltaket, og blant disse er omtrent 20 prosent sykmeldte eller AAP-mottakere. Både blant deltakerne samlet sett, og blant gruppen som bytter arbeidsgiver, er andelen som mottar helserelaterte ytelser høyere ett år etter avslutning av tiltaket, sammenlignet med årene før tiltaket. Tallene kan imidlertid ikke si noe om hvilken effekt tiltaket har hatt på deltakernes arbeidstilknytning.

5.1 Bruken av kompetansetiltaket

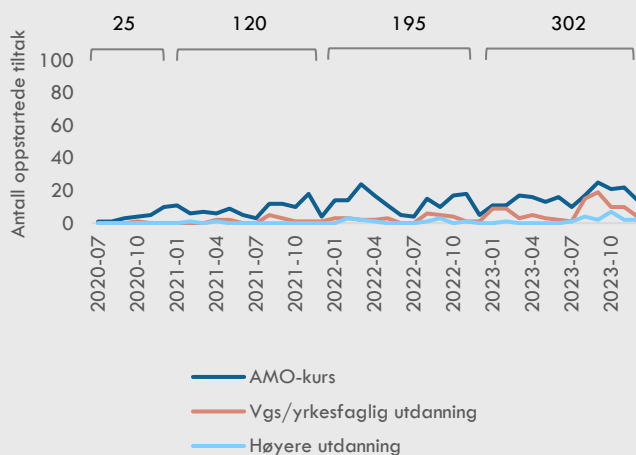
Ved hjelp av individdata fra NAV, koblet med informasjon fra folkeregisteret, AA-registeret, samt diagnosedata, har vi kartlagt bruken av kompetansetiltaket på personnivå. Ettersom kompetansetiltaket er en versjon av det eksisterende opplæringstiltaket til NAV, ser vi også her på bruken av opplæringstiltak for sykmeldte. Utvalget vi benytter her er for den samme perioden som kompetansetiltaket, og er fra

alle fylker. Formålet med å se på sykmeldte deltakere i opplæringstiltak er å studere omfanget av opplæringstiltak for sykmeldte utenom forsøksfylkene og å undersøke hvorvidt det er observerbare forskjeller mellom deltakerne i de to ulike tiltakene. Dette er særlig relevant for å vurdere i hvilken grad kompetansetiltaket treffer andre grupper sykmeldte enn opplæringstiltaket eller brukes på andre måter.

Figur 5-1 og Figur 5-2 viser antall sykmeldte som startet på henholdsvis kompetansetiltaket og opplæringstiltaket i sykepengeperioden per måned fra juli 2020 til desember 2023. Den første personen i datasettet startet på kompetansetiltaket i juli 2020. Til og med desember 2023 har 642 og 2 868 sykmeldte vært registrert med oppstart i henholdsvis kompetansetiltaket og opplæringstiltaket. Det har vært en økning i bruken av kompetansetiltaket i perioden, og mot slutten av perioden økte særlig bruken av VGS/yrkesfaglig utdanning og høyere utdanning. Bruken av opplæringstiltaket (for sykmeldte) har også økt i den samme perioden, men mer moderat.

Av de 642 personene som har vært registrert med oppstart i kompetansetiltaket i sykepengeperioden gjennom forsøket, ble 19 personer underveis i gjennomføringen overført til den samme tiltakstypen i det ordinære opplæringstiltaket. Disse personene var enten nærmere utløp av sykepengeperioden eller mottok ikke lenger sykepenger.

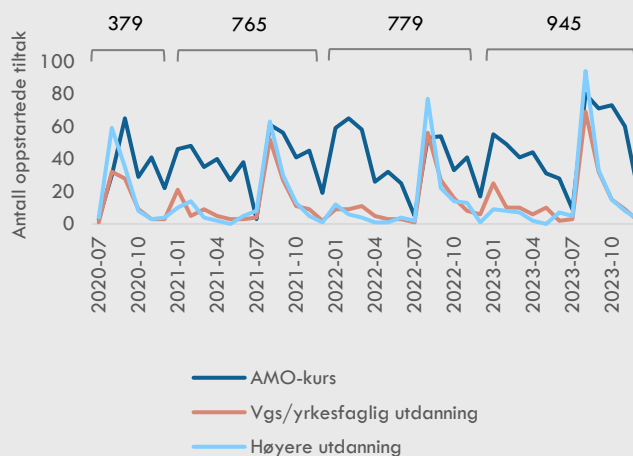
Figur 5-1: Antall personer med oppstart i kompetansetiltaket for sykmeldte, per måned (registerdata fra fagsystemene)



Kilde: Individdata fra NAV

Note: N = 642. Tallene øverst i figuren referer til det totale antall oppstartede tiltaket i de respektive årene

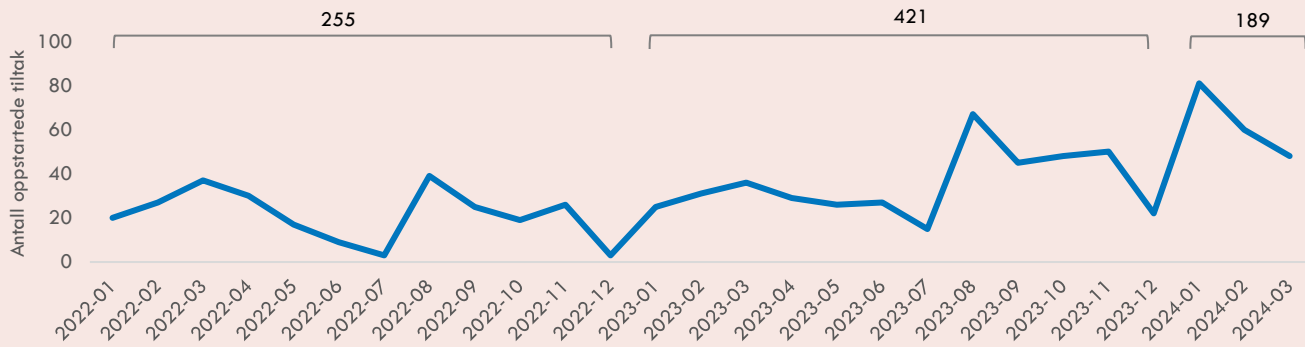
Figur 5-2: Antall personer med oppstart i opplæringstiltak i sykepengeperioden, per måned (registerdata fra fagsystemene)



Kilde: Individdata fra NAV

Note: N = 2 868. Tallene øverst i figuren referer til det totale antall oppstartede tiltaket i de respektive årene

Figur 5-3: Antall personer som startet på kompetansetiltaket, per måned (rapportering fra forsøksfylkene)



Kilde: Forsøksfylkenes selvrapporterte tall
Note: N = 865

Forsøksfylkenes selvrapporterte tall

Figur 5-3 viser forsøksfylkenes selvrapporterte antall deltakere i forsøket i perioden 2022 til og med mars 2024, som totalt utgjør 865 personer. I 2022 ser vi at forsøksfylkene har registrert 255 deltakere, mens vi kun har identifisert 195 deltakere i registerdata. Videre har forsøksfylkene selv registrert 421 deltakere i 2023, mens vi kun har identifisert 302 deltakere.

Det er dermed ikke samsvar mellom tallene vi benytter i våre analyser og tallene forsøksfylkene selv har rapportert. Det kan være ulike forklaringer på dette. Våre uttrekk er betinget på at 1) personene mottok sykepenger ved oppstart på tiltaket og 2) tiltaket er klassifisert som en del av forsøket i våre data. Deltakere som har gått ut av sykepengeperioden før oppstart i tiltaket, er dermed ikke inkludert i våre tall.

Vi har identifisert 302 oppstartede tiltak i 2023. Dersom vi fjerner den første restriksjonen om sykepenger, øker antallet til 374. Det er altså en del av de registrerte deltakerne som ikke mottok sykepenger ved oppstart i tiltaket. Disse har trolig gått over til å motta AAP eller andre statuser før de har startet opp i tiltaket.

Vi har blitt gjort oppmerksomme på at det særlig i 2023 har vært økt fokus i NAV på bruk av tiltak generelt, og at dette kan ha bidratt til at enkelte sykmeldte som fått tildelt opplæringstiltak gjennom forsøket har blitt registrert på ordinære opplæringstiltak. Dette kan ha ført til et underforbruk av tiltak gjennom forsøket i NAVs fagsystemer, og kan ha gjort at vi ikke har fanget opp alle sykmeldte som gjennomfører opplæringstiltak takket være rekruttering gjennom forsøket.

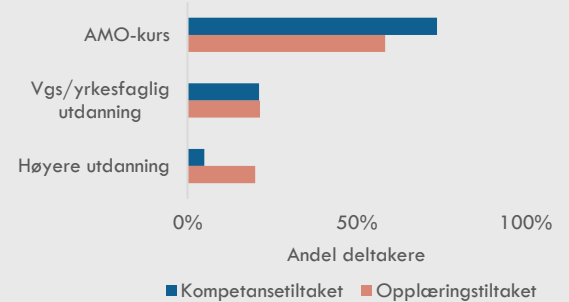
En siste forklaring kan være at det kan ha forekommet feilregistreringer i enten NAVs fagsystemer eller i fylkenes selvrapportering.

Type tiltak

Figur 5-4 viser hvordan deltakerne i henholdsvis kompetansetiltaket og opplæringstiltaket (for sykmeldte) fordeler seg på de ulike tiltakstypene. I

begge tiltakene har det vært en betydelig overvekt av AMO-kurs, som står for om lag $\frac{3}{4}$ av alle tiltakene gitt i regi av forsøket. AMO-kurs er av relativt kortvarig karakter og kan både gjennomføres individuelt, gjennom såkalte enkeltplasser, eller i grupper. Det er kun to personer i som har mottatt AMO-kurs i gruppe gjennom forsøket. Det nest mest brukte tiltaket er VGS/yrkesfaglig utdanning, med om lag 20 prosent av tiltaksdeltakerne i forsøket. Til tross for manglende inntektssikring, har 5 prosent (32 personer) startet på høyere utdanning i regi av forsøket. Fordelingen er relativt lik på tvers av deltakere i forsøket og sykmeldte deltakere i opplæringstiltaket, men forsøkspersonene deltok i større grad i AMO-kurs fremfor høyere utdanning, sammenlignet med sykmeldte

Figur 5-4: Deltakere fordelt på tiltakstype



Kilde: Individdata fra NAV
Note: N = 642 (kompetansetiltaket) og N = 2 868

deltakere i opplæringstiltaket.

Når det gjelder typen tiltak forteller prosjektgruppene at det har blitt en større bredde i tiltak siden 2022. De beskriver at det fortsatt er en overvekt av sertifikater blant registrerte AMO-kurs, men gir også eksempler på at AMO-kurs omfatter skippereksamen, kurs for å bli helsesekretær, tannhelsesekretær, matros eller vakter. Når det kommer til høyere utdanning, forteller de at det ofte er nettbaserte kurs kandidatene deltar på.

5.2 Kjennetegn ved deltakere

Kjønn

Det har vært en moderat overvekt av menn som deltar i forsøket, med i overkant av 60 prosent av tiltaksdeltakerne (Figur 5-5). Til sammenligning, har kvinner generelt et høyere sykefravær enn menn (SSB, 2023). I intervjuer med ansatte i NAV er overvekten av mannlige deltakere i forsøket forklart med at det typisk er mannsdominerte yrker deltakerne har mulighet for å kvalifisere seg for gjennom kompetansetiltak. Videre er det vanligere for kvinner enn menn å ha lang utdanning (SSB, 2023), som tilsier at kvinner gjerne behøver lenger tid i opplæringstiltak for å kvalifisere for andre yrker, eller at de allerede er godt kvalifiserte for nye muligheter. Kjønnfordelingen er noe jevnere blant sykmeldte deltakere i opplæringstiltaket, hvor det er tilnærmet like mange kvinner som menn.

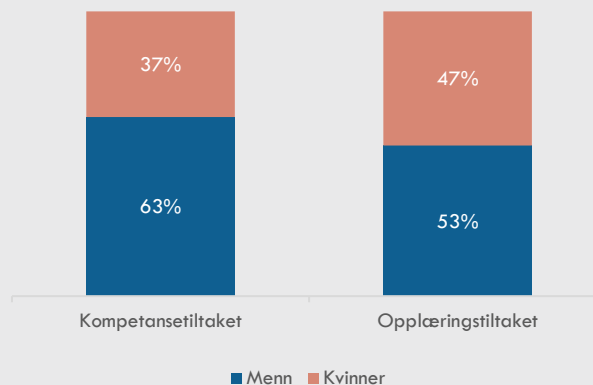
Bosted, fødeland og alder

Det er betydelig variasjon i den regionale av tiltaksdeltakere mellom forsøksfylkene. Om lag to tredeler av tiltaksdeltakerne har bosted i Viken eller Troms og Finnmark (Figur 5-6).⁴ De to fylkene har nesten dobbelt så mange deltakere hver for seg som det tredje fylket, Agder. De resterende 15 prosentene av tiltaksdeltakerne var bosatt i Nordland eller Innlandet, mens 5 personer var bosatt i Rogaland og Vestland, som ikke er forsøksfylker. Vi ser at det ordinære opplæringstiltaket også har blitt benyttet i forsøksfylkene i perioden, til tross for de tildelte midlene til kompetansetiltak for sykmeldte. For eksempel i Troms og Finnmark har 208 sykmeldte deltatt i opplæringstiltak gjennom forsøket i perioden, mens 197 sykmeldte har deltatt i det ordinære opplæringstiltaket. I flere av forsøksfylkene var det langt færre deltakere i kompetansetiltaket enn i det ordinære opplæringstiltaket i perioden. Dette skyldes trolig at NAV-kontorene internt i forsøksfylkene i ulik grad er informert om og involvert i gjennomføringen av forsøket.

Videre er det en klar overvekt av ikke-innbyggere blant deltakerne, men om lag 20 prosent har innvandringsbakgrunn (Figur 5-7). Til sammenligning utgjør innbyggere en større andel (om lag 30 prosent) av sykmeldte i opplæringstiltaket.

Aldersfordelingen er relativt lik for forsøkspersonene som mottok AMO-kurs og VGS/yrkesfaglig utdanning (Figur 5-8). Det har vært et spenn i aldersgrupper, med en konsentrasjon av deltakere i 30-årene. For høyere utdanning er det en større konsentrasjon av

Figur 5-5: Deltakere fordelt på kjønn



Kilde: Individdata fra NAV

Note: N = 642 (kompetansetiltaket) og N = 2 868 (opplæringstiltaket)

ynge personer. Aldersfordelingen er relativt lik for deltakere i det ordinære opplæringstiltaket.

Diagnoser

Når en person blir sykmeldt fastsetter sykmelder en diagnose, ut fra kodesystemet ICD-10. Personene som har deltatt i kompetansetiltaket har i hovedsak diagnoser knyttet til muskel-/skjelettlidelser og psykiske lidelser (Figur 5-9). Disse to gruppene står for henholdsvis om lag 50 og 30 prosent av tilfellene. Den tredje største gruppen er kategorisert i allment og uspesifisert, tett etterfulgt av andre lidelser og sykdommer i nervesystemet.

Diagnosefordelingen er svært lik på tvers av deltakere i forsøket og sykmeldte deltakere i opplæringstiltaket. Det er imidlertid en noe høyere andel personer kategorisert med muskel- og skjelettlidelser i forsøket, mens en mindre andel er kategorisert med sykdommer i luftveiene. Sammenlignet med diagnosefordelingen for den samlede populasjon av sykmeldte er muskel-/skjelettlidelser og psykiske lidelser overrepresentert blant deltakere i kompetansetiltaket.

⁴ Fylkene er definert ut fra fylkesinndelingen mer 31.12.2024

Sykefraværshistorikk

En del av personene som deltar i kompetansetiltaket har gjentakende sykefravær. Figur 5-10 illustrerer sykefraværshistorikken til deltakerne i forsøket. Tallene er beregnet ut fra hvor mange dager personen har mottatt sykepenger i løpet av det siste året før oppstart på tiltaket. Merk at personene kan ha hatt opphold i sykmeldingene underveis. Søylene viser antall personer i de ulike intervallene. Over 80 prosent av deltakerne har hatt over 100 dager med sykepenger det siste året, og 5 prosent har hatt over 300 sykepengedager.

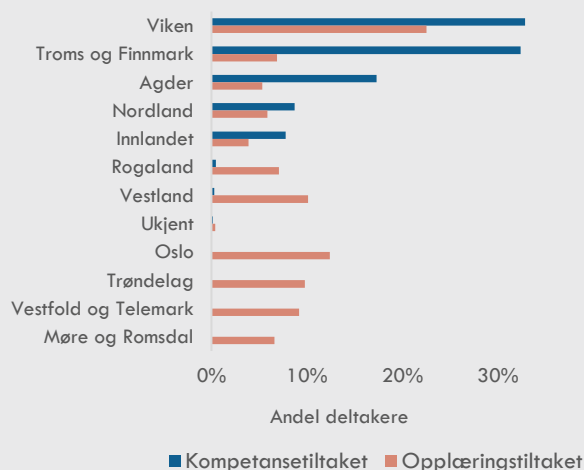
Til sammenligning er fordelingen blant sykmeldte deltakere i kompetansetiltaket flattere, med en større

andel med henholdsvis under 50 dager og over 300 dager med sykepenger.

Gjennomføring av tiltaket

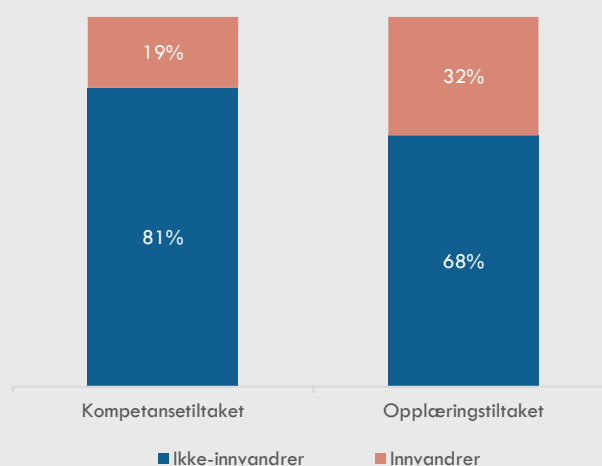
Kompetansetiltaket skal i utgangspunktet gjennomføres innenfor sykepengeperioden. Ved hjelp av individdataene har vi identifisert hvor lenge deltakerne har igjen av sykepengeperioden når de starter på tiltaket (Figur 5-11). Det er relativt stor spredning i antall måneder deltakeren har igjen av sykepengeperioden når de starter i kompetansetiltaket. Om lag halvparten av deltakerne har over et halvt år igjen av sykepengeperioden når de starter på tiltaket, mens i underkant av 20 prosent har mer enn 9 måneder igjen. Til sammenligning har mange

Figur 5-6: Deltakere fordelt på bostedsfylke



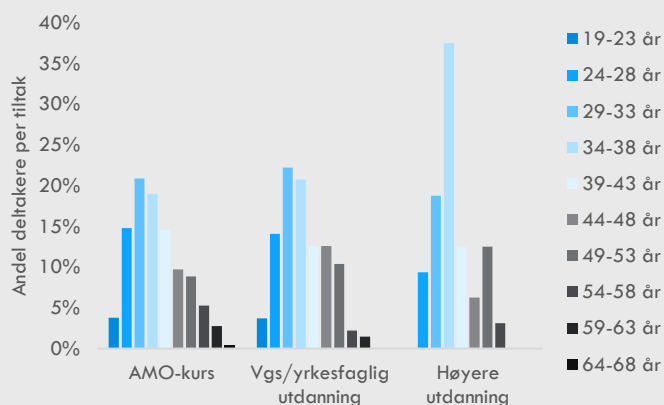
Kilde: Individdata fra NAV.
Note: N = 642 (kompetansetiltaket) og N = 2 868 (opplæringstiltaket).

Figur 5-7: Deltakere fordelt på innvandringsstatus



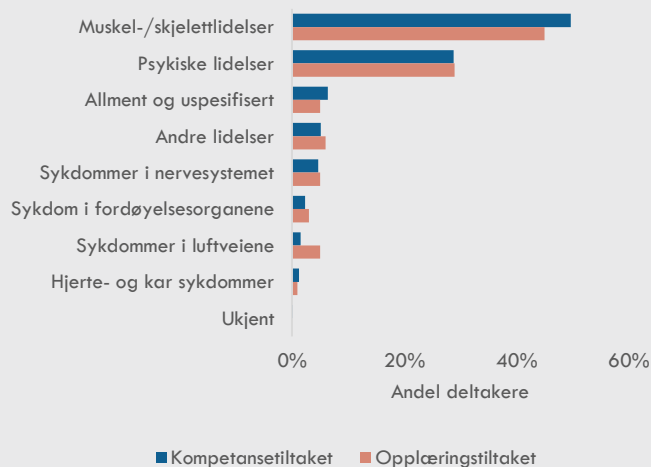
Kilde: Individdata fra NAV.
Note: N = 642 (kompetansetiltaket) og N = 2 868 (opplæringstiltaket).

Figur 5-8: Deltakere fordelt på ulike aldersgrupper for de ulike tiltakstypene



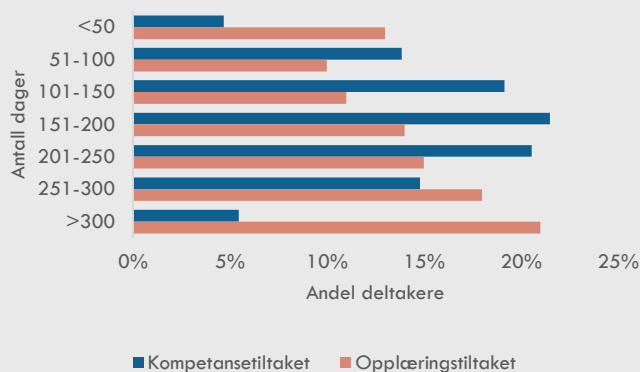
Kilde: Individdata fra NAV.
Note: N = 642.

Figur 5-9: Deltakere fordelt på diagnoser



Kilde: Individdata fra NAV.
Note: N = 642 (kompetansetiltaket) og N = 2 868 (opplæringstiltaket).

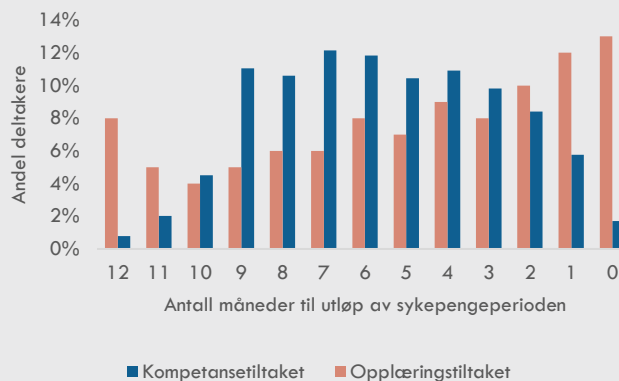
Figur 5-10: Deltakere fordelt på antall dager med sykepenger i løpet av det siste året før oppstart av tiltaket



Kilde: Individdata fra NAV.

Note: N = 642 (kompetansetiltaket) og N = 2 868 (opplæringstiltaket).

Figur 5-11: Deltakere fordelt på antall måneder til utløp av sykepengeperioden ved oppstart på tiltaket



Kilde: Individdata fra NAV.

Note: N = 642 (kompetansetiltaket) og N = 2 868 (opplæringstiltaket).

sykmeldte deltakere i opplæringstiltaket kortere tid igjen av sykepengeperioden når de starter på tiltaket, som trolig skyldes av opplæringstiltaket i utgangspunktet ikke er begrenset innenfor sykepengeåret, slik kompetansetiltaket er. Vi kan imidlertid ikke utelukke andre forklaringer, som forskjeller mellom gruppene som gjør at veiledere vurderer dem ulikt.

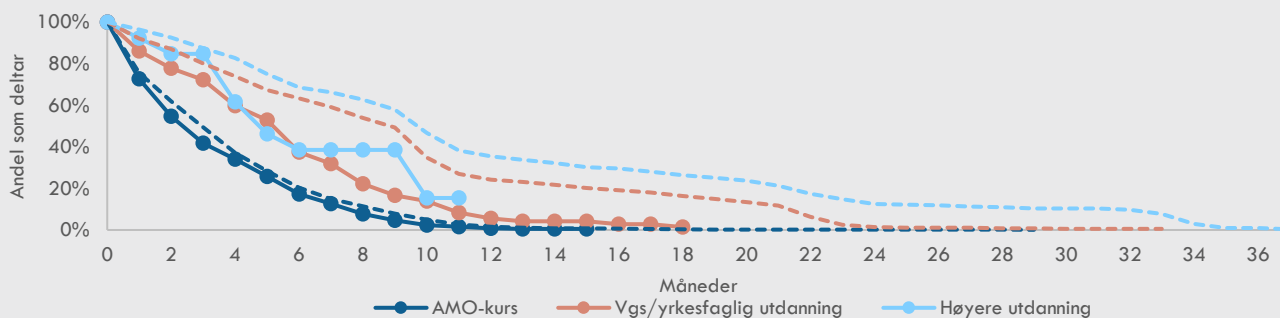
Forskriften stiller i dag ingen krav til grad av sykmelding til deltakere i kompetansetiltak, og enkelte fylker tilbyr tiltaket til personer med gradert sykmelding. Veiledere tror personer med gradert sykmelding har nytte av tiltaket. Enkelte veiledere forteller imidlertid at det er utfordrende å få oversikt over personer med gradert sykmelding. Det stilles ikke krav om aktivitet til denne gruppen, og de får dermed ikke oppfølging fra NAV ved åtte ukers sykmelding. Dette gjør at en gradert sykmeldt kan gå under radaren frem til tidspunktet for dialogmøte 2, med mindre det dukker opp saksopplysninger før det.

Varighet på tiltakene

viser varighet på de tre ulike typene av kompetansetiltaket. Merk at dette avhenger av at personene faktisk har avsluttet tiltaket i analyseperioden. 473, av totalt 642, deltakere i kompetansetiltaket hadde avsluttet tiltaket innen november 2023. Som forventet har AMO-kursene i snitt lavest varighet, mens høyere utdanning har den lengste varigheten.

Statistikken viser at varigheten på AMO-kurs er svært lik for dem som deltar på kompetansetiltaket og sykmeldte som deltar på opplæringstiltaket. For VGS/yrkesfaglig utdanning og høyere utdanning er imidlertid varigheten kortere for deltakere i kompetansetiltaket, enn sykmeldte deltakere i opplæringstiltaket. Samlet sett er gjennomsnittlig (median) varighet på tiltaket tre (to) og fem (fire) måneder, for henholdsvis deltakere i kompetansetiltaket og opplæringstiltaket.

Figur 5-12: Andel som deltar på tiltaket etter et gitt antall måneder



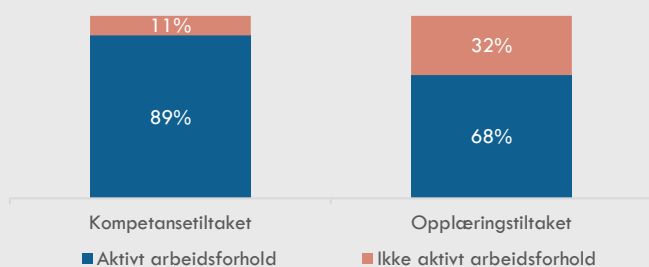
Kilde: Individdata fra NAV.

Note: N = 473 (kompetansetiltaket) og N = 2 135 (opplæringstiltaket). Heltrukne linjer viser varigheten for deltakere i kompetansetiltaket, men stiplede linjer viser varigheten for deltakere i opplæringstiltaket. Figuren viser bare data for deltakere som har avsluttet tiltaket innen november 2023.

Ansettelsesforhold, yrke og næring

Kompetansetiltaket er i utgangspunktet rettet mot personer som er sykmeldte og ikke kan komme tilbake til sitt nåværende arbeidsforhold. Om lag 11 prosent av tiltaksdeltakerne hadde imidlertid ikke et aktivt arbeidsforhold ved oppstart av tiltaket (se Figur 5-13). Til sammenligning stod imidlertid en betydelig høyere andel (om lag én av tre) av sykmeldte deltakere i opplæringstiltaket uten et aktivt arbeidsforhold ved oppstart på tiltaket.

Figur 5-13: Deltakere fordelt på tilknytning til arbeidsgiver ved oppstart av tiltaket



Kilde: Individdata fra NAV.

Note: N = 642 (kompetansetiltaket) og N = 2 868 (opplæringstiltaket).

Yrkesgruppen med flest deltakere i kompetansetiltaket er salgs- og serviceyrker, etterfulgt av håndverkere og prosess- og maskinoperatører, transportarbeidere mv. (se Figur 5-14). Om lag to tredeler av deltakerne i kompetansetiltaket tilhører en av disse yrkesgruppene. Blant sykmeldte deltakere i opplæringstiltaket tilhørte en større andel salgs- og serviceyrker, renhold, hjelpearbeid mv., og en mindre andel håndverksyrker.

Kontor- og akademiske yrker er i mindre grad representert blant deltakere i forsøket. I den første evalueringen av forsøket vurderte vi at det var grunn til å tro at alternative arbeidsønsker hos sykmeldte med høyere utdanning krever mer langvarige kompetansetiltak, og at tiltaket derfor er lite aktuelt for denne gruppen (Oslo Economics, 2022). Vi ser imidlertid at andelen deltakere med kontor- og akademiske yrker er større blant deltakere i det ordinære opplæringstiltaket enn i kompetansetiltaket for sykmeldte.

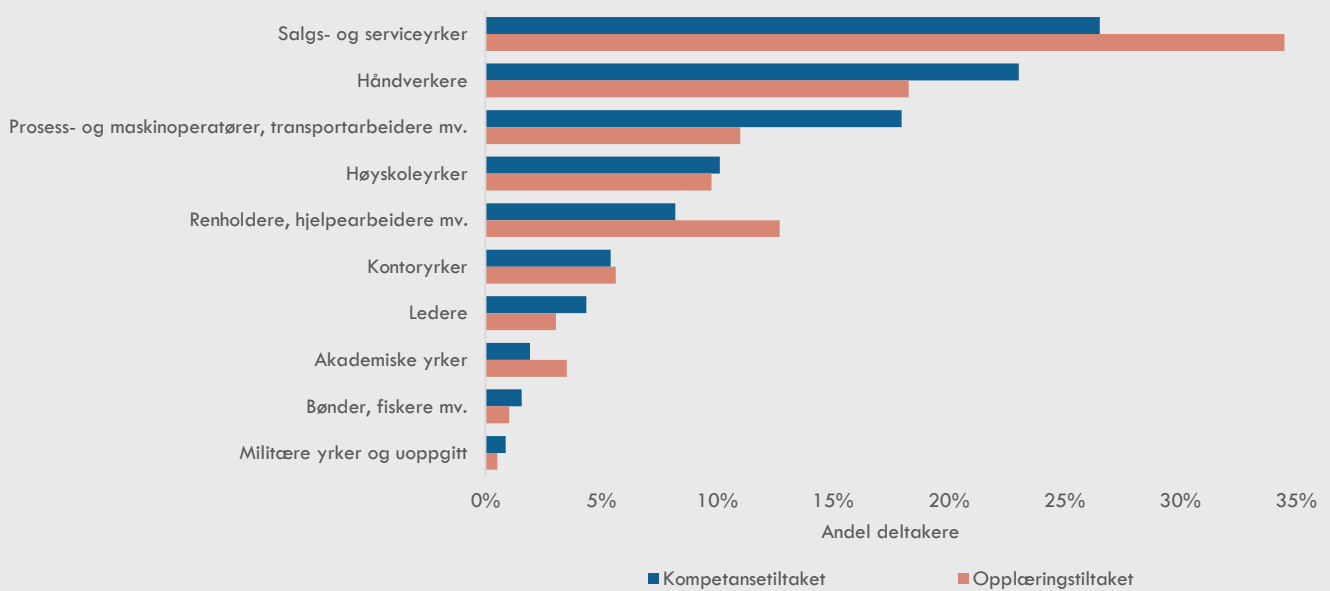
Også i denne omgangen er det en gjengs oppfatning blant veiledere og prosjektgrupper at det er begrenset hvilken nytte kortvarige kompetansetiltak har for personer med høyere utdanning. De stiller i utgangspunktet sterkere på arbeidsmarkedet og har mindre behov for kompetanseheving enn andre grupper. Veiledere forteller at det er utfordrende å finne tiltak for denne gruppen. Det kommer imidlertid

også frem at kortvarige kurs kan tjene en hensikt for personer med høyere utdanning. En veileder forteller at det i noen tilfeller kan være en høyt utdannet person kun behøver en kort videreutdanning for å være kvalifisert for annet arbeid, og at det er viktig at NAV tør å bruke tiltaket mer for dem med høyere utdanning. En prosjektmedarbeider i et annet fylke forteller om en erfaring med en høyt utdannet kandidat som brukte kompetansetiltaket som en hjelp på veien i gjennomføringen av et kurs som varte lenger enn sykmeldingsperioden. Kandidaten var motivert og hadde en mulighet til å sikre egen inntekt etter at hun ikke lenger fikk støtte fra NAV.

Det er en betydelig konsentrasjon av enkelte næringer blant deltakerne i forsøket. Figur 5-15 viser en oversikt over hvilke næringer deltakerne i kompetansetiltaket var tilknyttet gjennom sin arbeidsgiver ved oppstart av tiltaket. Den største gruppen er tilknyttet bygg- og anleggsbransjen, tett etterfulgt av helse- og sosialtjenester og varehandel. Det er også en del personer som er tilknyttet industrien og transport og lagring. En fellesnevner ved næringene over er den fysiske, og særlig for helse- og sosialtjenester også den psykososiale, belastningen i arbeidshverdagen. Dette er også næringer som har et relativt høyt sykefravær samlet sett.

Fordelingen er nokså lik for sykmeldte deltakere i opplæringstiltaket. Imidlertid er disse personene i større grad tilknyttet helse- og sosialtjenester, forretningsmessig tjenesteyting og overnattings- og serveringsvirksomhet, og i noe mindre grad tilknyttet bygge- og anleggsvirksomhet, varehandel, industri og transport og lagring.

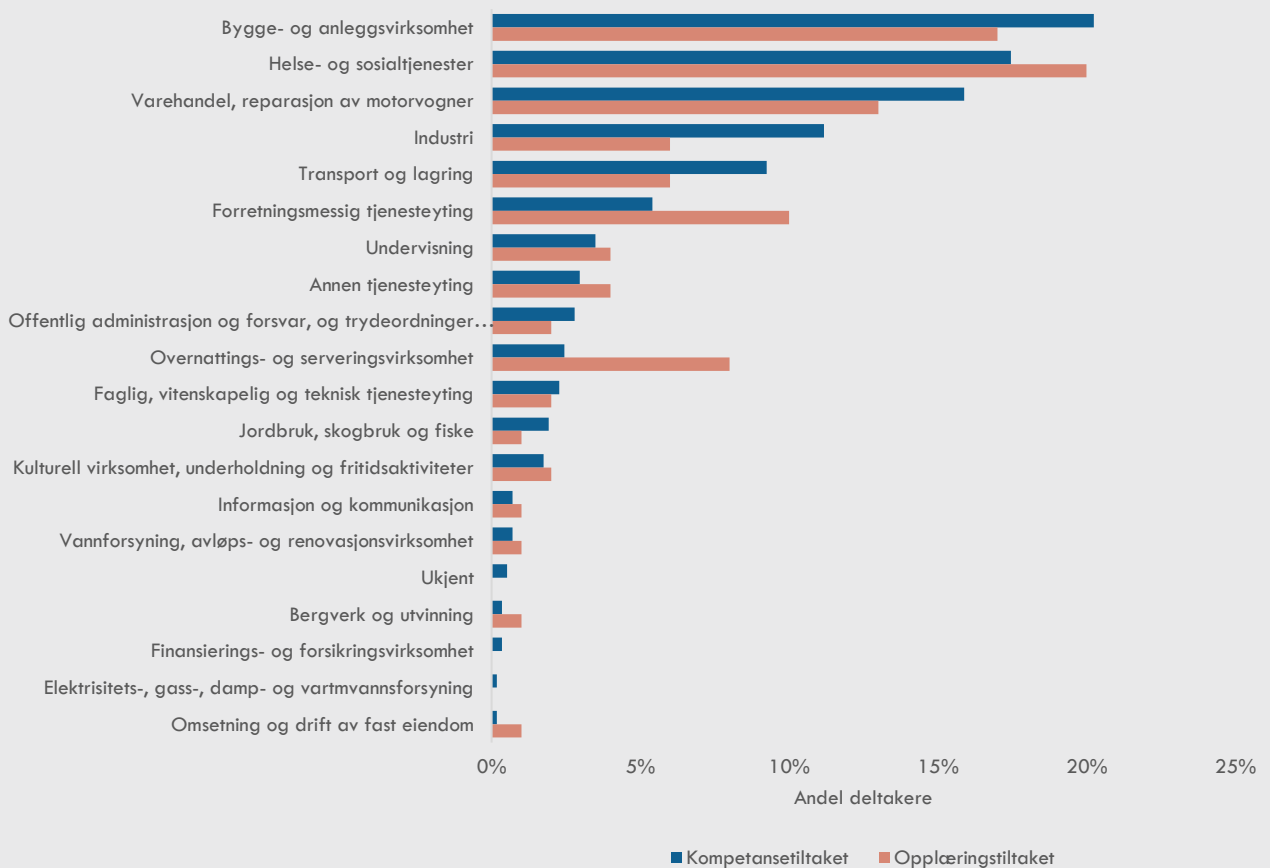
Figur 5-14: Deltakere fordelt på yrker ved oppstart av tiltaket



Kilde: Individdata fra NAV.

Note: N = 573 (kompetansetiltaket) og N = 1 936 (opplæringstiltaket). Yrkene er definert ut fra Yrkesklassifisering 08 (STYRK-08).

Figur 5-15: Deltakere fordelt på næringer ved oppstart av tiltaket



Kilde: Individdata fra NAV. N = 573 (kompetansetiltaket) og N = 1 936 (opplæringstiltaket).

Note: Næringen referer til hvilken næring virksomheten deltakeren har et aktivt arbeidsforhold i tilhører. Næringene er definert ut fra Standard for Næringsgruppering 2007 (SN 2007). Dersom en person har flere arbeidsgivere, velger vi arbeidsforholdet med flest rapporterte timer for en gitt måned.

5.3 Resultater

I dette kapitlet belyser vi hvordan det har gått med personer som deltok i kompetansetiltaket i etterkant av deltakelse, både med tanke på utfall i arbeidsmarkedet og utviklingen i ytelser. Siden individ-dataene vi har tilgjengelig varer til desember 2023 begrenser vi oss her til personer som hadde fullført kompetansetiltaket innen november 2023. Med denne begrensningen står vi igjen med et utvalg på 473 personer vi kan følge etter avslutning av tiltaket. Merk at det vil variere hvor lenge vi observerer en person i etterkant av avslutning av tiltaket, ettersom enkelte personer avsluttet tiltak kort tid før dataperiodens slutt.

På bakgrunn av det relativt beskjedne datagrunnlaget har vi ikke dekomponert utfallene ut fra tiltakstype, varighet eller andre kjennetegn ved tiltakene. Eksempelvis observerer vi kun 28 og 10 personer ett år etter avslutning av tiltaket, blant gruppen som mottok henholdsvis VGS/yrkesfaglig utdanning og høyere utdanning. Dette betyr også at hovedresultatene her i stor grad er drevet av personer som mottok AMO-kurs.

Det har ikke vært mulig å få mer detaljerte data om hvilke type kurs deltakerne har gjennomført, og vi har derfor ikke datagrunnlag for å vurdere hvorvidt innholdet i kursene har vært relevante for arbeidsoppgavene, for de som bytter arbeidsgiver eller arbeidsoppgaver i etterkant av tiltaket.

Utfall i arbeidsmarkedet

Figur 5-16 viser utviklingen i arbeidsmarkedsstatusen til personene som har deltatt i kompetansetiltaket, opp til to år etter avslutning. Figuren viser, per måned etter avslutning av tiltaket, hvordan deltakerne fordeler seg mellom følgende statuser i arbeidsmarkedet: ansatt hos samme arbeidsgiver som ved oppstart av tiltaket, ansatt hos ny arbeidsgiver eller ingen tilknytning til en arbeidsgiver. I tillegg har vi brutt ned resultatene etter hvorvidt personen har samme yrke som ved oppstart av tiltaket, eller nytt yrke. Det er verdt å merke seg at vi ikke har data over hele toårsperioden etter avslutning for mange av deltakerne. Dette gjør at vi observerer færre personer ettersom tiden går fra avslutning av tiltaket. Personene vi observerer i måned 24 etter avslutning er de som avsluttet tiltaket innen utgangen av 2021.

I måneden etter avslutning av tiltaket er om lag to tredeler ansatt hos samme arbeidsgiver som ved oppstart av tiltaket. Kun en liten del av disse har byttet yrke (1 prosent). Om lag 20 prosent har en ny arbeidsgiver, hvor de fleste også har byttet yrke. De resterende (13 prosent) står uten et arbeidsforhold.

Dersom vi går 6 måneder frem i tid har andelen som er ansatt hos samme arbeidsgiver blitt redusert til om lag 40 prosent, mens andelen som har ny arbeidsgiver har økt tilsvarende til om lag 40 prosent. Etter 2 år, hvor vi observerer 89 personer, har majoriteten en ny arbeidsgiver og nytt yrke (60 prosent), mens om lag 19 prosent står uten et arbeidsforhold.

Figur 5-17 viser hvilke næringer personer som bytter arbeidsgiver går fra og til. Næringene som flest bytter til i etterkant av kompetansetiltaket er bygge- og anleggsvirksomhet, varehandel, helse- og sosialtjenester og transport og lagring. En generell tendens er at majoriteten av arbeidstakerne som bytter arbeidsgiver, går over til en arbeidsgiver innenfor samme næring.

Blant deltakere som opprinnelig jobbet innenfor bygge- og anleggsvirksomhet, går en del også over til varehandel og transport og lagring. Deltakere som bytter næring fra varehandel, bytter oftest til transport og lagring, helse- og sosialtjenester og bygge- og anleggsvirksomhet. Blant deltakere som opprinnelig har vært ansatt innen helse- og sosialtjenester, går majoriteten av dem som bytter næring til forretningsmessig tjenesteyting, undervisning, offentlig administrasjon og forvar, og trygdeordninger underlagt offentlig forvaltning, samt varehandel. Deltakere som byttet næring fra transport og lagring, bytter oftest til bygge- og anleggsvirksomhet, forretningsmessig tjenesteyting og varehandel.

Utvikling i helserelaterte ytelser

Vi har også undersøkt utviklingen i helserelaterte ytelser for deltakere i kompetansetiltaket. Figur 5-18 illustrerer andelen personer som mottar enten sykepenger, AAP eller uføretrygd per måned, opp til 5 år før og 2 år etter avslutning av tiltaket. Også i denne figuren er det viktig å presisere at vi ikke kan følge alle deltakerne like lenge etter avslutning av tiltaket. To år etter tiltaket har vi kun data på de deltakerne som avsluttet tiltaket innen utgangen av 2021.

Fra 6 til 24 måneder etter avslutning av tiltaket, er det hver måned mellom 5 og 10 prosent av deltakerne som mottar sykepenger. Her teller vi kun opp andelen som har mottatt sykepenger i en gitt måned, og det vil dermed være ulike personer som mottar sykepenger over tid.

Når vi sammenligner andelen av deltakere som i en gitt måned mottar sykepenger, er andelen lavere etter avslutning av tiltaket, sammenlignet med i forkant av tiltaket. Andelen som mottar sykepenger det siste året før tiltaket avsluttes er naturlig nok stigende, gitt at alle deltakere skal ha vært sykmeldt i denne perioden. Når vi skal sammenligne sykefraværet i forkant av tiltaksdeltakelse med fraværet i etterkant, ser vi derfor primært på sykefraværet i forkant av

12-måneders perioden før avslutning. I den perioden 60 til 15 måneder før avslutning av tiltaket, har andelen som mottar sykepenger i en gitt måned ligget relativt stabilt mellom 10 og 20 prosent.

Sammenlignet med dette nivået, er andelen som mottar sykepenger noe lavere i etterkant av tiltaket.

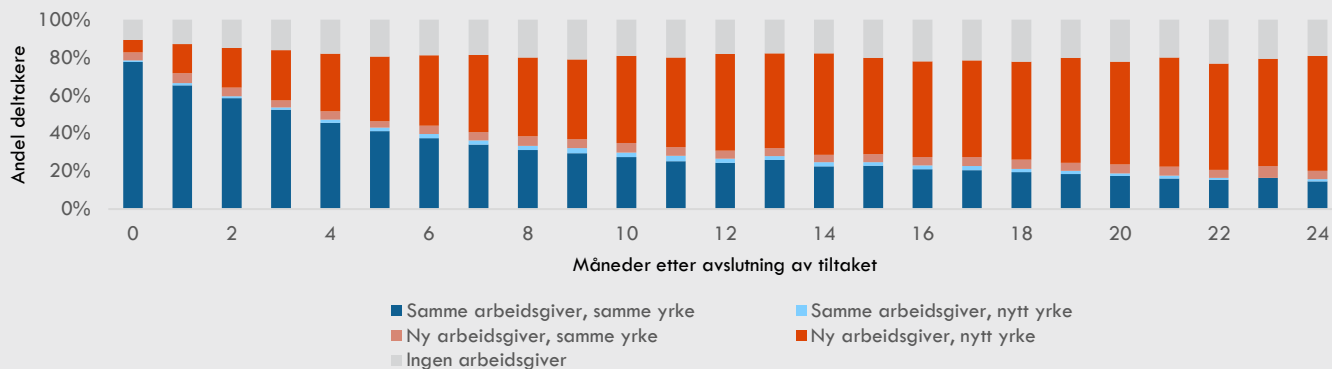
Samtidig er det en høyere andel som har fått overgang til AAP i etterkant av tiltaket. 6 måneder etter avslutning av tiltaket mottok om lag 25 prosent av personene AAP. Denne andelen ligger relativt stabilt på mellom 25 og 30 prosent, opp til 2 år etter avsluttet tiltak. I forkant av tiltaket har svært få deltakere vært AAP-mottakere. Det er kun én person som mottok uføretrygd i månedene etter avslutning av tiltaket.

Dersom vi ser på den samlede andelen som mottar helserelevante ytelser (sykepenger eller AAP), så er altså denne andelen høyere i etterkant av tiltaket, sammenlignet med årene før tiltaket. Dersom vi bruker mottak av helserelevante trygdeytelser som en indikasjon på dårlige forutsetninger for arbeid, fremstår altså deltakerne samlet sett å ha dårligere forutsetninger for arbeid i etterkant av tiltaket, sammenlignet med ett års tid i forkant av tiltaket.

Vi kan ikke konkludere med hva som er effekten av tiltaket basert på slike data, fordi vi ikke har noen god kontrollgruppe å måle utfallene opp mot. I prinsippet kan det tenkes at andelen på helserelevante ytelser kunne vært både høyere og lavere uten tiltaket.

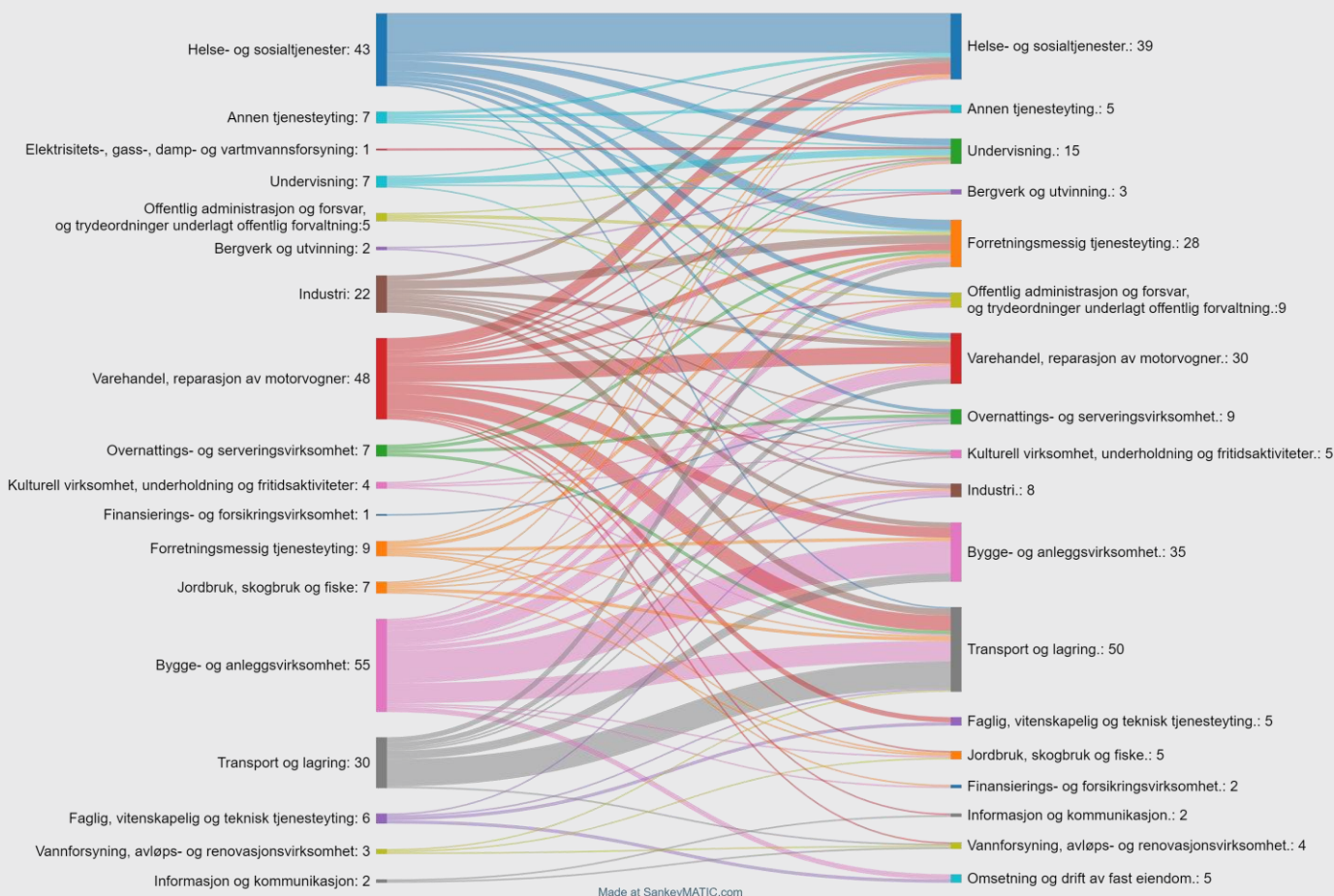
Kompetansetiltaket er først og fremst rettet mot personer som ikke kan komme tilbake til sitt nåværende arbeidsforhold. På bakgrunn av dette er det særlig interessant å se hvordan det går med deltakere som får ny arbeidsgiver etter å ha deltatt i tiltaket. I Figur 5-19 illustrerer vi utviklingen i helserelevante ytelser for personer som har deltatt i kompetansetiltaket og fått ny arbeidsgiver. Blant disse er andelen som mottar helserelevante ytelser (sykepenger eller AAP) noenslunde stabil rundt om lag 20 prosent, fra 6 måneder og frem til to år etter avslutning av tiltaket. Samlet er andelen på helserelevante ytelser om lag lik som 12 måneder før avslutning av tiltaket. Heller ikke den gruppen av deltakere som bytter arbeidsgiver i etterkant av tiltaket ser dermed ut til å ha bedre forutsetninger for arbeid i etterkant, sammenlignet med ett års tid i forkant av tiltaket, dersom vi måler dette i bruk av helserelevante ytelser.

Figur 5-16: Status i arbeidsmarkedet i etterkant av avslutning av tiltaket



Kilde: Individdata fra NAV (N = 429). Note: Figuren inneholder kun data for deltakere som hadde et aktivt arbeidsforhold da tiltaket startet, og som avsluttet tiltaket innen november 2023. Merk at enkelte deltakere faller fra utover i perioden etter tiltaket ettersom tiltaket ble avsluttet mindre enn 2 år før dataperiodens slutt. Hver søyle tar kun utgangspunkt i deltakere som observeres i individdataene i den gitte måneden etter avslutning av tiltaket. 2 år etter tiltaket er avsluttet observerer vi 89 personer. Dersom en person har flere arbeidsgivere teller arbeidsforholdet med flest rapporterte timer for en gitt måned.

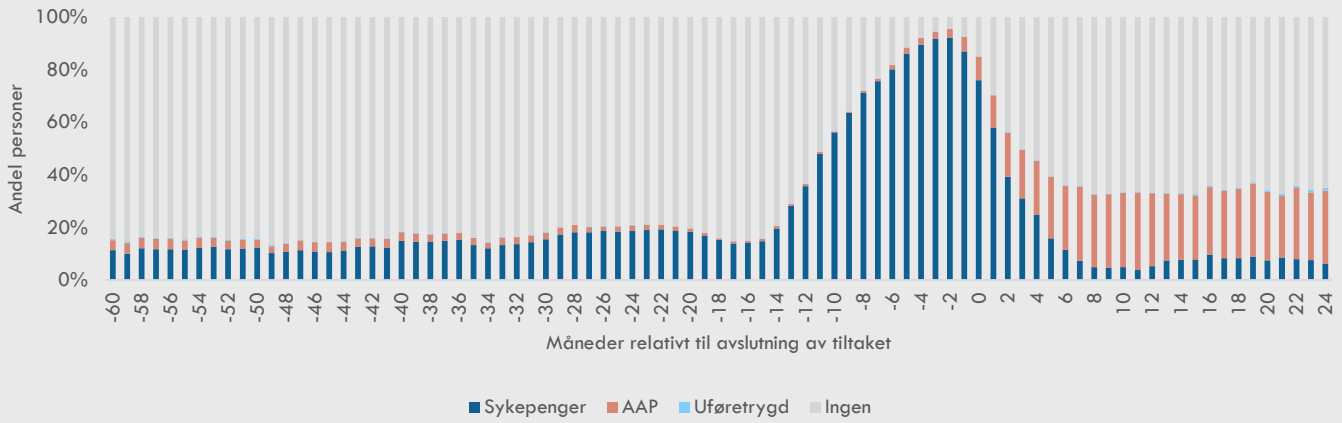
Figur 5-17: Flyttestrømmer mellom næringer for personer med ny arbeidsgiver i etterkant av tiltaket



Kilde: Individdata fra NAV (N = 259).

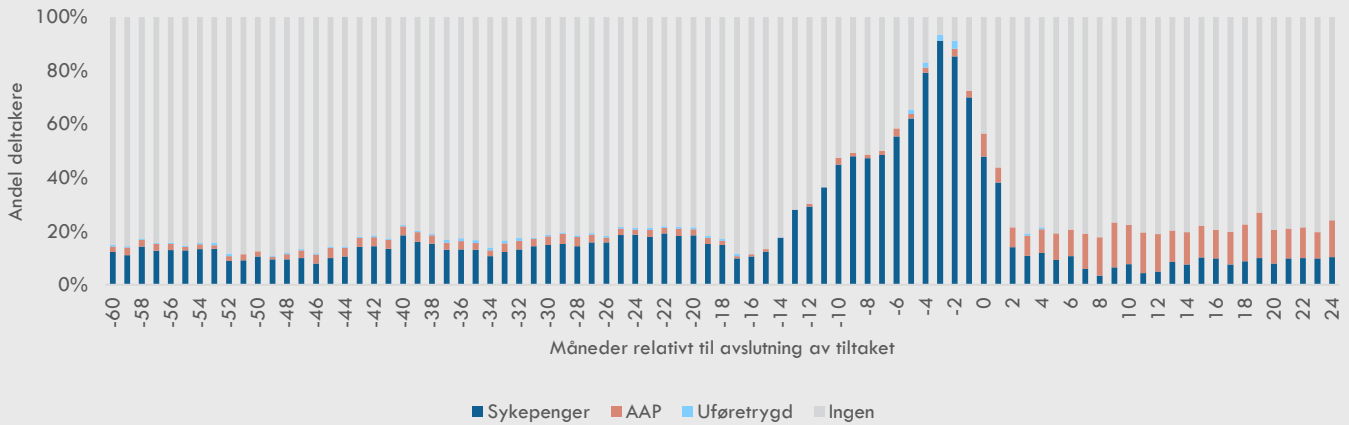
Note: Nodene til venstre viser næringen arbeidstakeren var tilknyttet da hen startet på kompetansetiltaket, mens nodene til høyre viser næringen arbeidstakeren var tilknyttet hos sin nye arbeidsgiver. Tallene illustrerer antall personer som tilhørte næringen før og etter tiltaket.

Figur 5-18: Mottak av ytelser før og etter avslutning av tiltaket



Kilde: Individdata fra NAV (N = 467). **Note:** Figuren inneholder kun data for deltakere som avsluttet tiltaket innen november 2023. Vi har utelatt 6 deltakere som mottok AAP eller uføretrygd, i tillegg til sykepenger, ved oppstart på tiltaket. Merk at enkelte deltakere faller fra bakover og utover i perioden etter tiltaket ettersom tiltaket ble startet (avsluttet) mindre enn 5 (2) år før dataperiodens start (slutt). Hver søyle tar kun utgangspunkt i deltakere som observeres i individdataene i den gitte måneden etter avslutning av tiltaket. 2 år etter tiltaket er avsluttet observerer vi 97 personer.

Figur 5-19: Mottak av ytelser før og etter avslutning av tiltaket for personer med ny arbeidsgiver etter avslutning av tiltaket



Kilde: Individdata fra NAV. **Note:** Figuren inneholder kun data for deltakere som hadde et aktivt arbeidsforhold da tiltaket startet, og som avsluttet tiltaket innen november 2023. For hver måned inkluderes kun personer som i den gitte måneden har et arbeidsforhold hos en annen arbeidsgiver enn den de hadde da tiltaket startet. Det er derfor ulikt antall deltakere i de ulike søylene, og tallet varierer fra 20 til 123 deltakere. Dersom en person har flere arbeidsgivere velger vi arbeidsforholdet med flest rapporterte timer for en gitt måned.

6. Arbeidsgivers rolle i sykefraværsoppfølgingen

Arbeidsgiver har hovedansvaret for oppfølging i sykefraværsperioden og plikt til å tilrettelegge arbeidet. Tilrettelegging for enkelte gir imidlertid ofte økt belastning på andre ansatte, og dette begrenser omfanget og varigheten av arbeidsgivers tilrettelegging i praksis. Virksomheter tilrettelegger også ved å omplassere sykmeldte til andre arbeidsoppgaver, men dette avhenger både av at leder har oversikt over alternative oppgaver i virksomheten og av den sykmeldtes egen motivasjon, medvirkning og kompetanse. Enkelte arbeidsgivere tilrettelegger for kompetansepåfyll som et forebyggende tiltak mot sykmelding, og arbeidsgivere tilbyr i noen grad kurs- og etterutdanning for å kvalifisere sykmeldte til nye oppgaver internt i virksomhetene. Omfanget av kompetansetilførsel i regi av arbeidsgiver som tiltak for å tilrettelegge for sykmeldte, fremstår likevel begrenset.

I det videre presenterer vi funn fra intervjuer med et utvalg arbeidsgivere i forsøksfylkene og informanter i NAV. Arbeidsgiverne er rekruttert via prosjektgruppene og består av virksomheter som i all hovedsak har, eller har hatt, et høyt sykefravær, og som har en viss kontakt med NAV. Vi antar at virksomhetene som er intervjuet har et relativt godt samarbeid med NAV, gitt at de er rekruttert via NAV. Arbeidsgivere med lavt sykefravær og lite eller ingen kontakt med NAV, er ikke inkludert i utvalget. Funnene må tolkes i lys av dette.

6.1 Arbeidsgivers tilrettelegging for sykmeldte arbeidstakere

Arbeidsgiver har hovedansvaret for oppfølging i sykefraværsperioden (NAV, 2024). Oppfølgingen innebærer både dialog med den sykmeldte og NAV, men også eventuell tilrettelegging av arbeidsoppgaver for å redusere sykefraværet. Etter arbeidsmiljøloven § 4-6 har arbeidsgiver tilretteleggingsplikt for arbeidstakere som har fått redusert arbeidsevne på grunn av sykdom eller lignende. Plikten innebærer at arbeidsgiver skal iverksette nødvendige tiltak for at arbeidstaker skal kunne beholde eller få et

passende arbeid. Loven presiserer at arbeidstaker fortrinnsvis skal gis anledning til å fortsette i sitt vanlige arbeid, eventuelt etter særskilt tilrettelegging av arbeidet eller arbeidstiden, endringer i arbeidsutstyr, gjennomgått arbeidsrettede tiltak e.l.

Arbeidsgiveres tolkning av tilretteleggingsplikten

Tilrettelegging kan for eksempel innebære at en arbeidstaker med 50 prosent sykmelding får tilsvarende reduksjon i arbeidsoppgaver, men ikke redusert tilstedeværelse. I praksis tilrettelegger arbeidsgivere for ansatte med nedsatt arbeidsevne ved å skaffe fysiske hjelpemidler og/eller tilrettelegge arbeidstid og arbeidsoppgaver. Arbeidsgivere tilbyr også tilrettelegging ved å tilpasse vaktplanen, for eksempel med fritak fra nattevakter og hvileperioder, eller ved å gi ekstra oppfølging i perioder. En kommunal arbeidsgiver bruker den såkalte IA-trappa som rettesnor for tilrettelegging. Dette innebærer at de først prøver tilrettelegging i egen stilling, deretter innad i avdelingen, så innad i samme virksomhet før de prøver utplassering i andre deler av kommunen. En annen kommunal arbeidsgiver bruker bedriftshelsetjenesten til mestringsamtaler som en del av tilretteleggingen.

Arbeidsgivere opplever at tilretteleggingsplikten har blitt utvidet de siste årene. Forventningene til arbeidsgivers oppfølging og bidrag til å hjelpe den sykmeldte tilbake til jobb, oppleves som større enn før. Arbeidsgivere forteller om økende grad av holdninger om at sykmelding ikke er ensbetydende med fravær, og at arbeidsgiver skal forsøke ulike former for tilrettelegging dersom den ansattes arbeidsevne krever det.

Arbeidsgivere gjennomfører ikke bare tilrettelegging når ansatte har blitt sykmeldt, men forsøker også å bruke tilrettelegging for å forebygge langvarig sykefravær blant ansatte. Dette omfatter eksempelvis tiltak som å dekke helseforsikring til de ansatte slik at de kan komme raskt til helsebehandling, utvidet egenmeldingsrett, eller tiltak for å fange opp og tilrettelegge for arbeidstakere som står i fare for sykmelding, for å redusere risikoen for sykefravær før det oppstår.

Særlig kommunale arbeidsgivere har innført rett til å bruke egenmelding i mer enn de tre lovpålagte kalenderdagene. De vurderer dette som et nyttig tiltak for å unngå at sykmeldte ansatte blir borte fra jobb lenger enn strengt tatt nødvendig, og at det blir enklere for dem å komme tilbake på jobb.

Forebyggende tiltak handler ofte om å sørge for en bedre dialog med ansatte som står i fare for sykmelding. Med prinsippet om at de ansatte skal «gå til leder før legen» ønsker arbeidsgivere at den ansatte skal fortelle leder om eventuelle helsemessige hindre for å kunne utføre jobben før de eventuelt kontakter lege, slik at arbeidsgiver kan iverksette nødvendige tilretteleggingstiltak. De opplever imidlertid i varierende grad at ansatte faktisk gjør dette til tross for innføring av prinsippet.

6.1.1 Arbeidsgivers muligheter for tilrettelegging

Tidligere forskning viser at det er utfordrende for arbeidsgivere å vite hvor langt de må strekke seg for å tilrettelegge arbeidet for syke ansatte. Det er en utbredt oppfatning både blant ledelse og tillitsvalgte at arbeidsgivere ofte strekker seg langt, og noen ganger for langt, for å tilrettelegge for syke ansatte (Sintef, 2009; 2011).

Det varierer hvor langt arbeidsgivere vi har intervjuet strekker seg i tilretteleggingen. De forteller at deres muligheter for tilrettelegging i praksis avhenger av

- i hvor stor grad tilrettelegging for enkelte arbeidstakere gir økt belastning for andre ansatte,
- muligheter for intern mobilitet, og
- arbeidstakerens motivasjon, medvirkning og kompetanse.

Vi har tilretteleggingsplikt i den jobben de har og skal ikke tilrettelegge ut over den.

Arbeidsgiver

Også NAV-veiledere oppgir i intervju at det varierer hvor langt arbeidsgivere strekker seg i tilretteleggingen i praksis. De observerer at noen arbeidsgivere strekker seg for langt, for eksempel i form av å opprette nye stillinger, mens andre nærmest ikke tilrettelegger i det hele tatt. De vurderer imidlertid at hvor langt den enkelte arbeidsgiver bør strekke seg varierer etter størrelsen på virksomheten, og at tilretteleggingsplikten øker proporsjonalt med størrelsen. De utdyper at tilretteleggingen bør være begrenset i tid og omfang både for å forebygge at driften av virksomheten reduseres, men også for å gi rom for at sykmeldte som av ulike årsaker ikke kan komme tilbake til stillingen sin har et insentiv til å se etter jobb andre steder. Enkelte veiledere vurderer at en bransjeinndelt organisering av sykefraværsoppfølgingen sikrer at de får god kjennskap til hvilke forutsetninger virksomhetene de er i kontakt med har for å kunne tilrettelegge for sykmeldte arbeidstakere.

Konsekvenser for andre ansatte

Arbeidsgivere forteller at tilrettelegging i praksis går ut over andre ansatte. De utdyper at den tilretteleggingen de kan tilby, avhenger av omfanget av konsekvensene for andre ansatte og driften. I virksomheter som er avhengige av at en vaktplan går opp, som i helse-, barnehage- eller industrisektoren, er det ikke nødvendigvis mulig å la ansatte jobbe kortere vakter. I industrisektoren finnes eksempler på at arbeidsgiver kan tilrettelegge ved at en ansatt slipper de tyngste oppgavene. Disse oppgavene må imidlertid tas over av andre medarbeidere, som igjen kan gå ut over deres helse. En forutsetning for tilrettelegging er at det ikke kan gå på bekostning av tjenestene de skal levere og andre ansattes helse.

NAV observerer også at tilretteleggingen i noen tilfeller kan få negative konsekvenser for andre ansatte, og at dette særlig er gjeldende blant større virksomheter, som kommuner, som har et sykefravær over en viss terskel. Tilrettelegging kan i verste fall føre til en ond spiral hvor sykefravær avler sykefravær, og virksomheter med et allerede høyt sykefravær er særlig sårbare for dette.

Vi tolker det som at hvis du på et eller annet vis kan bidra med noe i jobb og det er bra for den som er syk, så tilrettelegger vi for det. Men det må være i en begrenset periode.

Arbeidsgiver

Ifølge arbeidsgivere gjør hensynet til andre ansatte og driften at tilretteleggingen må ha en begrenset varighet. Det varierer hvor lenge virksomheter tilrettelegger. En arbeidsgiver begrenser tilretteleggingen til de første 14 dagene av sykmelding, en annen begrenser den til fire uker, mens en tredje begrenser den til åtte uker.

Muligheter for intern mobilitet

For å beholde sine ansatte tilbyr arbeidsgivere tilrettelegging for sykmeldte i form av utprøving eller omplassering i annen stilling i virksomheten hvis de har mulighet til det. Mulighetene for slik intern mobilitet avhenger imidlertid av hvorvidt virksomheten har ulike typer stillinger å tilby og ulike typer oppgaver som kan gjennomføres, og av at arbeidsgiver har oversikt over dette.

Både kommuner, større virksomheter, men også mindre virksomheter med variasjon i type arbeidsoppgaver, kan ha gode muligheter for å tilrettelegge for at en ansatt kan utføre andre oppgaver eller få en annen stilling. For eksempel skal kommuner levere et bredt spekter av tjenester, som gir dem muligheter for å la

sykmeldte prøve å jobbe i en annen del av kommunen. Kommunale arbeidsgivere understreker viktigheten av å tenke på tvers av tradisjonelle virksomhetsgrenser og å se kommunen under ett når de skal tilrettelegge for ansatte med nedsatt arbeidsevne.

Andre virksomheter har imidlertid ikke mulighet for omplassering til andre typer stillinger. Eksempelvis har et transportselskap i liten grad andre stillinger å tilby enn sjåførstillinger. En annen arbeidsgiverforteller om muligheter for intern mobilitet, men at belastningen stort sett er den samme på tvers av stillinger og avdelinger.

Selv i virksomheter med ulike typer stillinger, avhenger mulighetene for intern mobilitet av at arbeidsgiver har god oversikt over ledige stillinger og over hvordan kompetanse fra én sektor eller avdeling kan overføres til en annen. Vi har identifisert ulike eksempler på hvordan arbeidsgivere tilegner seg oversikt over ledige stillinger. Ved behov for omplassering får en kommunal arbeidsgiver en oversikt over ledige stillinger ved å be virksomhetsledere gi tilbakemelding om forventet ledighet innenfor en viss tid. En annen kommunal arbeidsgiver har en omplasseringspool med ansatte som ikke kan komme tilbake til sin jobb, mens en stor offentlig virksomhet har prosedyrer for å stoppe utlyste stillinger for heller å la internt ansatte prøve seg i en stilling i seks måneder, med mulighet for fast stilling etter det.

Noen arbeidsgivere kan ha gode muligheter for intern mobilitet for sykmeldte, men kan likevel ha en praksis som begrenser mulighetene for denne formen for tilrettelegging gjennom at eksempelvis ledige stillinger utelukkende kan søkes på av eksterne arbeidssøkere.

Arbeidstakers motivasjon, medvirkning og kompetanse

Utover konsekvenser for andre ansatte og mulighet for intern mobilitet, oppgir arbeidsgivere at mulighetene for tilrettelegging i stor grad avhenger av arbeidstakerens kompetanse og motivasjon. Arbeidsgivere er villige til å gå langt i tilretteleggingsplikten dersom arbeidstaker er motivert og medvirkende, og enkelte arbeidsgivere presiserer at de i disse tilfellene kan tilrettelegge utover det som er lovpålagt. Om arbeidstakeren derimot mangler motivasjon, tilbyr de typisk kun den lovpålagte tilretteleggingen.

Vi sliter med å få folk til å forstå at de kan være bra å prøve ut en ny jobb. Det er en utfordring at når dette er aktuelt, så er ikke folk mottakelig for det.

Arbeidsgiver

I tillegg til den sykmeldtes motivasjon, understreker arbeidsgivere at deres tilretteleggingsplikt henger sammen med den sykmeldtes medvirkningsplikt. Etter arbeidsmiljøloven § 2-3 skal arbeidstaker medvirke ved gjennomføring av virksomhetens helse-, miljø- og sikkerhetsarbeid. En arbeidsgiver understreker at arbeidstaker er pliktet til å være med på å prøve nye oppgaver dersom det er aktuell tilrettelegging, og en annen oppfatter at medvirkningsplikten innebærer at den ansatte gjør det hen kan for å komme tilbake i jobb.

I tillegg til den sykmeldtes motivasjon og medvirkning, trekker arbeidsgivere frem den sykmeldtes kompetanse som en forutsetning for tilretteleggingsmulighetene. Dersom en sykmeldt mangler kompetansen som trengs for å prøve ut en ny stilling eller nye oppgaver, begrenser dette hvor langt arbeidsgiver kan gå i tilretteleggingen. De forteller om eksempler på at det er vanskeligere å omplassere ufaglærte enn faglærte, og at språkvansker begrenser mulighetene for mobilitet.

6.1.2 Kompetansepåfyll som del av tilretteleggingen

Blant arbeidsgivere vi har intervjuet er det mange eksempler på at arbeidsgiver tilrettelegger for kompetansepåfyll for ansatte generelt, og dette gjøres også som et tiltak for å forebygge sykmelding. I disse tilfellene ønsker den ansatte med risiko for sykmelding å prøve en annen stilling i virksomheten, men det er behov for en særlig kompetanse for å utføre denne stillingen. Da tilbyr arbeidsgivere kompetansepåfyll for at den ansatte skal kunne kvalifisere for stillingen.

Vi kan gi kompetansepåfyll til ansatte med helseproblemer, [og] som er interessert i for eksempel teknisk kompetanse. [...] Det skjer også mye fordi den ansatte ønsker det, og ikke har blitt sykmeldt enda, og kommer som følge av et initiativ fra både arbeidstaker og arbeidsgiver.

Arbeidsgiver

Tilrettelegging for kompetansepåfyll for ansatte generelt, og for ansatte som står i fare for å bli sykmeldte spesielt, innebærer både å gi opplæring i nærværende eller ny stilling, tilgang til opplæringsmateriale, redusert arbeidstid, tilpasset vaktplan, støtte til undervisningsmaterieell, fridager til undervisning og eksamen, men også stipend for å ta

en utdanning innenfor de fagene arbeidsgiver har behov for arbeidskraft innenfor. Ved tilrettelegging for å ta etter- og videreutdanning stiller arbeidsgivere ofte krav til bindingstid og at utdanningen er relevant for den ansattes arbeidsoppgaver. Det er imidlertid ikke alltid mulig for arbeidsgivere å etterkomme ønsker om kompetansepåfyll dersom det går på bekostning av virksomhetens drift. Enkelte tilbyr ikke opplæring for intern omplassering og/eller har ikke en «rigg for kompetanseheving».

Arbeidsgivere erkjenner at kompetansepåfyll kan være en nyttig del av tilretteleggingen for sykmeldte arbeidstakere, enten med mål om å gjøre den ansatte bedre rustet til å stå i egen jobb, prøve ut andre stillinger i virksomheten, eller bruke sin fagkompetanse og erfaring hos en ny arbeidsgiver. I intervjuene har det kommet frem eksempler på at arbeidsgivere i både offentlig og privat sektor, tilbyr opplæring til sykmeldte som ikke har helse til å stå i opprinnelig jobb. Kompetansepåfyllet gis med sikte på at den sykmeldte skal beholde stillingen sin, eller få nye arbeidsoppgaver internt i virksomheten. Enkelte forteller imidlertid at de har mulighet til å omskolere sykmeldte i sin virksomhet, men at utfordringer i samarbeidet med NAV har vært en barriere for å iverksette dette.

Hvis noen har et opplæringsbehov, og den sykmeldte kan holde i det, legger vi til rette for det.

Arbeidsgiver

Dersom en sykmeldt har lyst og mulighet til å lære underveis i sykmeldingsperioden kan vi bruke tilretteleggingsbehovet til kompetanseheving i form av å få tid til å lese fagbøker, lytte på podcaster, og til observasjon av kollegaer i arbeidssituasjoner.

Arbeidsgiver

Det er imidlertid også flere arbeidsgivere vi har intervjuet som i liten grad tilrettelegger for kompetansepåfyll til sykmeldte arbeidstakere. De begrunner dette med:

- manglende motivasjon hos den sykmeldte,
- manglende bevissthet om mulighetene for kompetansepåfyll hos arbeidsgiver og den sykmeldte,

- at relevant kompetanseutvikling tar for lang tid å gjennomføre,
- og at det ikke finnes mulighet for omplassering internt, til tross for kompetansepåfyll.

NAV-veiledere vi har intervjuet vurderer at arbeidsgivers tilretteleggingsplikt ikke strekker seg til opplæring til nye arbeidsoppgaver, utover det som er standard opplæring for nyansatte. Veiledere opplever at arbeidsgivere i privat sektor i større grad utviser fleksibilitet for å tilby opplæring til sykmeldte ansatte enn store offentlige virksomheter, til tross for at sistnevnte ofte har gode muligheter for intern mobilitet.

6.2 Dialog og samarbeid mellom arbeidsgiver, den sykmeldte og NAV

En god sykefraværsoppfølging fordrer, ifølge arbeidsgivere og NAV, en god dialog og et godt samarbeid mellom både arbeidsgiver og den sykmeldte, mellom arbeidsgiver og NAV og mellom den sykmeldte og NAV.

Arbeidsgiver og den sykmeldte

Både arbeidsgivere og NAV vurderer at god dialog mellom arbeidsgiver og den sykmeldte gjør det lettere å finne gode løsninger i hvert enkelt sykefraværsstilfelle. En god dialog fordrer imidlertid at den ansatte har tillitt til arbeidsgiver og ønsker å dele noe om sine utfordringer med arbeidsgiver, samt at arbeidsgiver er trygg på å snakke om sykefravær med ansatte.

Arbeidstaker har plikt til å gi arbeidsgiver opplysninger om sin arbeidsevne, men ikke om sin sykdom, og arbeidsgiver kan ikke kreve å få vite detaljerte diagnoseopplysninger mot arbeidstakers vilje. Arbeidsgivere har imidlertid rett til å kreve opplysninger som er nødvendige for å tilrettelegge arbeidsplassen på grunn av helseforhold (Datatilsynet, 2024). Arbeidsgivere og NAV opplever at det er stor variasjon i hva ansatte ønsker å dele med arbeidsgiver ved en sykmelding. Enkelte ansatte ønsker av ulike årsaker ikke å dele hvilke utfordringer de har med arbeidsgiver, og arbeidsgivere forteller at dette gjør det utfordrende å følge opp, og tilrettelegge for, den sykmeldte. De utdyper at det er mer utfordrende å ha en god dialog med ansatte som blir sykmeldte fordi de mangler kompetanse til å stå i jobben, blir syke av jobben eller mistrives, enn med sykmeldte som ønsker å komme tilbake fra sykmelding så fort som mulig.

NAV observerer at det er utfordrende for enkelte arbeidsgivere å, på generell basis, ha en åpen og tillitsfull dialog med ansatte om utfordringer de sliter

med, og at dette begrenser kvaliteten på oppfølgingen og tilretteleggingen ved sykmelding. Arbeidsgivere opplever det som utfordrende å balansere mellom å være hensynsfull ovenfor den enkeltes privatliv og situasjon, og samtidig prøve sitt ytterste for å tilrettelegge for en form for arbeidsdeltakelse til tross for den nedsatte arbeidsevnen. NAV oppfatter at enkelte arbeidsgivere henger igjen i «gamle mønstre», og at de i stor grad venter på at sykmeldte kommer tilbake på jobb. De vurderer at NAV-veiledere kan bidra med å trykke arbeidsgivere i å tørre å snakke åpent og tillitsfullt med ansatte.

Mange [arbeidsgivere] i dag snakker ut fra en litt foreldet oppfølgingsplan. [De] bør snakke mer direkte med brukeren, tørre å prate mer åpent om sykmeldinger.

Prosjektmedarbeider, NAV

Arbeidsgiver og NAV

I kraft av arbeidsgivers oppfølgingsplikt, må arbeidsgiver ha dialog med NAV om oppfølging av sykmeldte. Både arbeidsgivere og NAV understreker viktigheten av et godt samarbeid og en god dialog dem imellom for å sikre god oppfølging av sykmeldte. De vurderer at en god dialog også er en viktig forutsetning for at både NAV og arbeidsgiver klarer å se muligheter i oppfølgingen av sykmeldte, som igjen kan forebygge langvarig sykefravær.

Arbeidsgiveres erfaringer med dialogen og samarbeidet med NAV varierer. Noen arbeidsgivere har et godt og tett samarbeid med NAV, og opplever NAV-veiledere som både tilgjengelige, samarbeidsvillige, og opptatte av å finne de beste løsningene for den sykmeldte. Enkelte har også god erfaring med bruk av tiltak for sykmeldte, som for eksempel ekspertbistand.

Andre arbeidsgivere opplever imidlertid at deres mulighet for god oppfølging av sykmeldte begrenses av mangelfull dialog med NAV, og at kvaliteten på dialogen i stor grad er personavhengig. De erfarer eksempelvis at veiledere ikke svarer på henvendelser eller orienterer dem om fremdriften i saken til en sykmeldt, som de oppgir er en viktig forutsetning for god oppfølging av sykmeldte. De har forståelse for at veiledere er bundet av taushetsplikten, og understreker at det er fremdriften i saken de har behov for å vite mer om, ikke innholdet. Enkelte arbeidsgivere opplever også at de i liten grad får råd eller tips om mulige tiltak for den sykmeldte når de trenger det, og at veiledere fungerer mer som en kontrollør enn en bidragsyter. Videre oppgir enkelte at veiledere i for

liten grad støtter opp om deres forsøk på tilrettelegging.

Vi opplever at det ikke hjelper å ha dialog med NAV. NAV burde tatt opp tiltak for sykmeldte i dialogen om sykmeldingsoppfølgingen.

Arbeidsgiver

Arbeidsgivere oppgir at en barriere for et godt samarbeid med NAV er at veilederen til en sykmeldt arbeidstaker kan skiftes ut i løpet av sykmeldingsperioden. Noen arbeidsgivere har én eller flere faste NAV-veiledere som bistår virksomheten i alle sykefraværssaker, som gjør at de skjermes for slike utskiftninger. Arbeidsgivere som har dette opplever det som svært verdifullt. Det faste kontaktpunktet sikrer kontinuitet og fremdrift i sykefraværsarbeidet i virksomhetene, og at de får bedre kjennskap til NAVs virkemidler for sykmeldte.

Én arbeidsgiver har tre faste NAV-veiledere, og opplever at samarbeidet fungerer godt. Arbeidsgiveren har gode erfaringer med NAVs sykefraværsoppfølging, og opplever at det er nyttig å kunne drøfte situasjonen med veilederne i sykefraværstilfeller hvor de er usikre på hva som er beste fremgangsmåte. Arbeidsgiveren understreker imidlertid at det ikke fungerer like godt når de og veilederne har ulike oppfatninger av den sykmeldtes behov.

Å få én [NAV-veileder] er gull verdt, for da forstår [vedkommende] hvordan det er å jobbe her. [...] Det har gitt oss kunnskap om verktøyene til NAV.

Arbeidsgiver

I tillegg til kontakt med NAV om oppfølging av sykmeldte i konkrete sykefraværstilfeller, kan arbeidsgivere med høyt sykefravær få oppfølging av en IA-rådgiver fra NAV Arbeidslivssenter, herunder bistand til å forebygge og redusere sykefravær. Arbeidsgivere vi har intervjuet som mottar slik oppfølging i dag er fornøyde med oppfølgingen, og opplever dialogen med IA-rådgiver som god og nyttig i sykefraværsarbeidet. Enkelte har gode erfaringer med å ha vært med i innsatsteam med NAV Arbeidslivssenter og sitt lokale NAV-kontor. Hos én større arbeidsgiver vi har intervjuet er IA-rådgiveren fast stasjonert i lokalene til virksomheten, og bistår ledelsen i den daglige sykefraværsoppfølgingen.

NAV kommer som regel inn i sykefraværsoppfølgingen etter åtte ukers sykmelding, i forbindelse med vurderingen av aktivitetsplikten. Deretter har NAV ansvar for å arrangere dialogmøte 2 senest 26 uker inn i sykefraværsforløpet. Arbeidsgivere vi har intervjuet, både med og uten faste NAV-veiledere, ønsker at NAV kommer inn tidligere i sykefraværsoppfølgingen enn de gjør i dag.

Alle parter, arbeidsgiver, den sykmeldte og NAV-veileder, er pliktet til å delta i dialogmøtene dersom NAV kaller inn, og de kan ta initiativ til at møtet skal avholdes på et tidligere tidspunkt ved behov (Oslo Economics, 2021). Enkelte arbeidsgivere opplever det som positivt at de har mulighet for å be NAV om et tidligere dialogmøte. NAV-veiledere vi har intervjuet har imidlertid delte inntrykk av i hvor stor grad arbeidsgivere benytter seg av denne muligheten. Enkelte opplever at dette sjeldent skjer, mens andre erfarer at arbeidsgivere ofte tar initiativ til tidlige dialogmøter.

Den sykmeldte og NAV

Arbeidsgivere mener at NAVs rolle i sykefraværsoppfølgingen bør være å støtte den sykmeldte gjennom å gi råd og veilede om tilretteleggingsmuligheter, og om hvilke av NAVs virkemidler som kan hjelpe den sykmeldte og gjøre det enklere å komme tilbake i jobb. De understreker at god dialog mellom NAV-veileder og den sykmeldte i forkant av at det skal fattes beslutninger i dialogmøter, kan gjøre det mindre tøft for den sykmeldte å håndtere beslutningene.

Arbeidsgivere opplever imidlertid at veiledere er for forsiktige i møte med den sykmeldte, og mener at de i større grad bør bidra med å motivere den sykmeldte til å delta i prosessen hen står i. De savner at NAV-veiledere er tydelige på den sykmeldtes medvirkningsplikt og stiller krav til den sykmeldte. De vurderer at veileder i større grad bør kunne anbefale en sykmeldt å bytte jobb dersom den sykmeldte ikke håndterer jobben.

Noen [veiledere] mener at arbeidstakeren skal tviholde på jobben og ikke si opp, men dersom du ikke takler den, blir det en bjørnetjeneste.

Arbeidsgiver

6.3 Arbeidsgivers rolle i kompetansetiltak for sykmeldte

Arbeidsgivere vi har intervjuet har stort sett begrenset kjennskap til kompetansetiltak for sykmeldte. Enkelte har imidlertid erfaring med bruk av tiltaket. Blant disse er erfaringene delte.

Kjennskap til kompetansetiltaket

Kompetansetiltaket er ikke allment kjent blant arbeidsgivere i forsøksfylkene. De som kjenner til tiltaket, har enten fått kjennskap til det fra NAV Arbeidslivssenter eller mer tilfeldig hørt om enkelttilfeller der tiltaket har blitt brukt. Arbeidsgivere tror tiltaket kan være nyttig i enkelte sykefraværstilfeller. De trekker frem at ekspertbistand kunne fungert godt som et første ledd på veien mot kompetanseheving for kvalifisering for annen jobb.

De vurderer det imidlertid som en ulempe at kompetansetilførsel i sykmeldingsperioden begrenses til kortvarige tiltak. Enkelte vurderer at tiltaket ikke er relevant for deres ansatte i det hele tatt, fordi de vil behøve lengre kompetanseløp for å kvalifisere for en annen stilling.

Både arbeidsgivere som kjenner til tiltaket og de som ikke gjør det, ønsker at NAV kommuniserer erfaringer med tiltaket både til arbeidsgivere og arbeidstakere i større grad enn i dag. De etterspør eksempler på tilfeller hvor kompetansetiltaket kan være relevant, eksempler på at tiltaket har lyktes, og informasjon om hvordan tiltaket kan brukes. Kunnskap om erfaringer med kompetansetiltaket og hva tiltaket innebærer rent praktisk, i tillegg til at tiltaket igangsettes tidlig i sykefraværsløpet, nevnes av arbeidsgivere som suksesskriterier for bruk av tiltaket.

Vi som følger opp ansatte trenger å vite hva tiltaket innebærer. Hvilke konsekvenser vil det ha, hva kan NAV dekke, hvilke krav stilles til oss som arbeidsgiver, hva er vilkårene?

Arbeidsgiver

Erfaringer fra arbeidsgivere med ansatte som har deltatt i kompetansetiltak

Enkelte arbeidsgivere har ansatte som har deltatt, eller deltatt, i kompetansetiltak for sykmeldte. Enkelte setter pris på tiltaket. De forteller at det har vært nødvendig i tilfeller hvor ansatte har hatt langvarig og gjentakende sykefravær, og det er tydelig at de av ulike årsaker ikke håndterer jobben de har utdannet seg til.

En av dem har hatt om lag seks ansatte som har deltatt i kompetansetiltaket. Gjennom kompetansetiltaket har de eksempelvis tatt sertifikater eller studert, og alle bortsett fra én har gått over i annen type jobb.

En av dem hadde hatt gjentakende sykefravær over en periode på syv-åtte år, og innså etter hvert at han ikke håndterte jobben. Takket være et lastebilsertifikat jobber han nå i et utleiefirma for lastebiler.

Arbeidsgiver

En annen tok studier og fikk god hjelp av NAV underveis. Han fikk områdd seg og endret livsstilen sin fra å ha inntekt til å bli student, etter at støtten fra NAV opphørte. [Kompetansetiltaket] ga støtte i starten.

Arbeidsgiver

Denne arbeidsgiveren håper at NAV fortsetter med kompetansetiltak, og opplever det som et verdifullt tiltak for arbeidstakere som innser at de har valgt feil yrke, eller som med tiden ikke klarer å håndtere jobben.

Hvis vi skal beholde velferdsgodene [vi har i dag], er det nyttig å fortsette med [kompetansetiltak] på sikt.

Arbeidsgiver

En annen arbeidsgiver har hatt fire-fem ansatte som har deltatt eller deltar i kompetansetiltak. Vedkommende understreker viktigheten av god veiledning fra NAV for at den sykmeldte skal komme til en forståelse for å måtte utvikle seg og ta steget mot å tenke nytt.

En av dem har fått veiledning i å finne ut av hva som kan være hennes fremtid, hun har vært veldig positiv, takknemlig og glad, [...] og vi som arbeidsgiver er glad.

Arbeidsgiver

En annen er en ansatt med lang erfaring i restaurantbransjen. Han begynner å bli litt eldre. Det er fysisk tungt og [han] har vært sykmeldt i kortere og lengre perioder på grunn av det fysiske arbeidet og det høye tempoet. Vi hadde tilrettelagt i lange perioder og prøvd å støtte i hverdagen [...]. Han har kommet frem til at [...] bransjen er for tøff for helsen, og er nå i kompetanseheving for å finne seg en roligere jobb. Han virker veldig positiv. Livsgnisten er på plass igjen.

Arbeidsgiver

En tredje arbeidsgiver har en ansatt som nylig har begynt i tiltaket. Vedkommende var sykmeldt fordi hen ikke lenger hadde noen oppgaver å gjøre i virksomheten, grunnet automatisering. Arbeidsgiver hadde hørt om kompetansetiltak gjennom NAV Arbeidslivssenter, og tok kontakt for å høre om tiltaket kunne være aktuelt. Arbeidsgiver forteller at det hele ble satt i gang veldig fort etter denne første kontakten, og er fornøyd med prosessen.

To arbeidsgivere er imidlertid delte i sin oppfatning av kompetansetiltaket. En av dem har tre ansatte som har deltatt. Én av disse fikk et tiltak for å kunne jobbe i en annen virksomhet, og begynte der etter fullført tiltak, men har av ulike årsaker kommet tilbake til sin tidligere arbeidsgiver. En annen var en barnehage-ansatt som fikk dekket utgiftene til å ta sertifikat som bussjåfør, men vedkommende fullførte ikke på grunn av språkutfordringer. Den andre arbeidsgiveren har også hatt tre ansatte i kompetansetiltak. Både arbeidsgiveren og deltakerne så imidlertid at det ikke var tilstrekkelig med et kortvarig tiltak for å kvalifisere for en annen type jobb som ikke var belastende på samme eller lignende måte som den stillingen arbeidstakerne hadde i virksomheten. Begge arbeidsgiverne understreker at det er en ulempe at kompetansetiltaket begrenses til sykmeldingsperioden, og mener at det gjør tiltaket lite relevant i praksis.

Arbeidsgivers rolle i bruken av kompetansetiltaket

NAV-veiledere oppgir i intervjuer at manglende involvering og sykefraværsoppfølging av arbeidsgiver også reduserer NAVs mulighet til å identifisere kandidater til kompetansetiltak på et tidlig nok

tidspunkt i sykefraværsløpet. De vurderer at det vil være nyttig om arbeidsgivere snakker med sykmeldte om muligheten for kompetansetiltaket i sykefraværsoppfølgingen, og foreslår tiltaket for dem det kan være relevant for. Videre vurderer de at arbeidsgiver bør tilrettelegge for kompetansehevingen og dermed øke arbeidstakerens motivasjon for å starte et opplæringsløp i større grad enn de gjør i dag. De er imidlertid klar over at dette fordrer at en deltaker ønsker å informere arbeidsgiver om planen for tiltaket.

Arbeidsgivere opplever imidlertid at deres rolle i kompetansetiltaket kan være utfordrende fordi formålet i utgangspunktet er å kvalifisere den sykmeldte til jobb hos en annen virksomhet. Dersom de foreslår tiltaket for en sykmeldt ansatt kan det oppleves som at de vil bli kvitt vedkommende. Arbeidsgivere forteller også om at de stort sett har behov for å beholde sine ansatte. Dersom arbeidsgiver skal foreslå tiltaket bør det derfor være en god og tillitsfull relasjon med den sykmeldte. Én arbeidsgiver understreker at ansvaret for å omplassere folk til nye arbeidsgivere ligger hos NAV.

NAV må bidra til å selge dette inn.

Det må lanseres som en mulighet, ikke for å bli kvitt arbeidstaker.

Opplevs ikke så krenkende om det kommer fra andre enn arbeidsgiver.

Arbeidsgiver

Enkelte NAV-veiledere har forståelse for at innretningen av tiltaket gjør at arbeidsgiver har begrenset interesse i å ha en deltakende rolle i kompetansetiltaket, og oppgir dette som hovedårsaken til at de ikke har markedsført tiltaket ut mot dem i særlig grad.

Arbeidsgivere opplever også at deres mulighet for å anbefale kompetansetiltaket til en sykmeldt ansatt begrenses av den manglende informasjonen de har fått om forutsetningene og rammene for tiltaket, og lite kjennskap til hvilke muligheter som finnes av kurs og utdanning. Videre forteller de at det er utfordrende å balansere rollen som arbeidsgiver og gi tips om kompetansetiltak, når det til syvende og sist er NAV-veileder som skal ha rollen som støtte for å få innvilget tiltaket. Enkelte opplever at det ikke er lagt opp til at de skal kunne ha en medvirkende rolle i prosessen mot at en ansatt skal delta i tiltaket.

7. Vurderinger og anbefalinger

Det er grunn til å tro at mange faller ut av arbeidslivet, uten at alternativt arbeid er utprøvd. Arbeidsgivere har få virkemidler for å hjelpe sykmeldte over i nytt arbeid, og dette bør derfor være en prioritert oppgave for NAV. Det fordrer en helhetlig endring av NAVs sykefraværsoppfølging til tidlig oppfølging av personer med behov for å rettes mot annet arbeid, og at det etableres effektive systemer for å identifisere og følge opp disse. Innretningen av forsøket med kompetansetiltak for sykmeldte fremstår som lite målrettet, i lys av de samlede behovene som NAVs sykefraværsoppfølging skal dekke. Vi anbefaler derfor at det konkrete forsøket ikke videreføres, men at erfaringene og den opparbeidede kompetansen brukes inn i NAVs videre arbeid med å forbedre oppfølgingen av sykmeldte.

7.1 Tiltakets relevans og effekter

Et fåtall sykmeldte er i målgruppen for kortvarige kompetansetiltak

Fra juli 2020 til og med desember 2023 har 642 sykmeldte vært registrert som deltakere i kompetansetiltak gjennom forsøket. Det har vært en økning i deltakelse over tid, og i 2023 startet 302 personer i forsøket. Til sammenligning var det i løpet av 2023 i underkant av 300 000 sykefraværstilfeller med varighet på 8 uker eller mer, og i overkant av 100 000 tilfeller med varighet på over 26 uker.⁵ Omtrent én tredjedel av samlet sykefravær er i forsøksfylkene. Dermed kan vi anslå at om lag én promille av personer som var sykmeldte over 8 uker i 2023, deltok i kompetansetiltak gjennom forsøket.

Mange faller ut av arbeidslivet fordi de ikke har helse til å stå i sin opprinnelige jobb over tid. Målt som andel av alle sysselsatte var frafallet fra et aktivt arbeidsforhold etter langtidssykmelding 0,6 prosent i 2022, som tilsvarte 170 940 personer (Faggruppen for IA-avtalen, 2023; SSB, 2024). En del av disse kan trolig utføre andre arbeidsoppgaver, men har behov for støtte i overgangen til nytt arbeid. For noen fremstår støtte til kompetansetilførsel å være en

nødvendig del av dette. Forsøket med kompetansetiltak for sykmeldte har vist at NAV kan spille en viktig rolle i å bistå med kompetansetilførsel til sykmeldt som ikke kan komme tilbake til sitt nåværende arbeid. Tiltaket treffer dermed enkelte sykmeldtes behov. En slik bistand krever imidlertid betydelige ressurser til å identifisere og følge opp sykmeldte fra NAV. NAV har et stort volum av sykmeldte å følge opp, og må derfor prioritere oppfølgingsressursene effektivt.

Slik forsøket er innrettet i dag, skal tiltak gjennom forsøket i utgangspunktet være kortvarige og gjennomføres innenfor sykepengeperioden på ett år. Tiltakene kan unntaksvis vare inntil tre år, men deltakerne har ingen inntektssikring etter utløpet av sykepengeperioden, med mindre de kvalifiserer for andre stønader som AAP eller uføretrygd. Dette innebærer at kompetansetiltaket i praksis primært brukes til å kvalifisere for arbeid med lave formelle kvalifikasjonskrav. For personer som har høyere utdanning fra før, eller er i et arbeid som krever høyere utdanning, vil dette ofte innebære å akseptere en nedgang i lønn eller status. Alternativt kan de bruke tiltaket til å starte i et mer langvarig studieløp, men da må den sykmeldte selv ta risikoen ved manglende inntektssikring etter at sykepengeperioden har gått ut. Lånkassens ordninger alene vil innebære en betydelig reduksjon i inntektsgrunnlag for de fleste, sammenlignet med arbeidsinntekt, AAP eller uføretrygd. Svake økonomiske incentiver til å gjennomføre kompetansehevende tiltak med mål om nytt arbeid, fremstår som en generell utfordring for sykmeldte.

Samtidig vil en overgang til arbeid som i større grad er forenlig med den enkeltes helse og ønsker kunne være en betydelig fordel for livskvalitet og helse på sikt, dersom det bidrar til en mer stabil arbeidstilknytning. For personer med dårlig helse, dårlige arbeidserfaringer, eller dårlige erfaringer med skolegang, kan det likevel være utfordrende å motivere seg for kostnaden og risikoen på kort sikt.

Forsøket har bidratt til økt og verdifull kunnskap om bruk av kompetansetilførsel i sykmeldingsperioden, og til å gjøre opplæringstiltak mer tilgjengelig for sykmeldte med arbeidsgiver

Forsøket har bidratt til økt kunnskap og kompetanse blant både veiledere og prosjektmedarbeidere. Forsøket har i stor grad innebåret utvikling av arbeidsmetodikk og organisering av sykefraværsoppfølgingen i NAV, og ny kunnskap og kompetanse om bruken av opplæringstiltak for sykmeldte.

⁵ Anslag basert på statistikk fra NAV for totale sykefraværstilfeller i 2023, samt fordeling av oppstartede tilfeller i 2022 etter varighet (NAV, 2024).

Sistnevnte innebærer økt kunnskap blant veiledere om nytten av å arbeide med mål om varig og stabil tilknytning til arbeidslivet. Det er innført rutiner for identifisering av relevante kandidater til tiltaket, som for eksempel femukersbrev, gjennomgang av sykmeldte ved åtte ukers sykmelding og bruk av nye funksjoner i fagsystemene for å identifisere om sykmeldte har gjentakende sykefravær. Det er også høstet nyttige erfaringer rundt hvordan valget av opplæring bør gjøres, med utgangspunkt i den sykmeldtes ønsker og helse, etterspurt kompetanse i arbeidsmarkedet og tilgjengelige opplæringstilbud. Det er god grunn til å dra nytte av erfaringene som er gjort, og kompetansen som er ervervet, i NAVs videre arbeid med oppfølging av sykmeldte som har behov for å rettes mot nytt arbeid.

Det er ingen føringer for om man må ha arbeidsgiver eller være registrert uten arbeidsgiver for deltakelse i hverken det ordinære opplæringstiltaket eller i kompetansetiltak for sykmeldte. I praksis er det imidlertid en betydelig andel sykmeldte deltakere i det ordinære opplæringstiltaket som ikke har arbeidsgiver, sammenlignet med deltakere i tiltak gjennom forsøket (32 mot 11 prosent). Dette har sannsynligvis en sammenheng med arbeidsgivers hovedansvar for sykefraværsoppfølgingen for sine ansatte, mens det er NAV som har hovedansvaret for sykefraværsoppfølgingen for personer uten arbeidsgiver. Sistnevnte innebærer at NAV kobler seg tidligere på denne gruppen av sykmeldte enn sykmeldte med arbeidsgiver. Dette medfører at de også raskere får gode forutsetninger for å avdekke behov for virkemidler eller tiltak i sykefraværsperioden for denne gruppen. I forsøket har sykmeldte både med og uten arbeidsgiver blitt fulgt opp på lik linje. Forsøket har dermed i praksis gjort opplæringstiltak mer tilgjengelig for dem med arbeidsgiver enn det opplæringstiltak har vært gjennom det ordinære opplæringstiltaket.

Arbeidsgivere tilbyr i begrenset grad opplæring som tilretteleggingstiltak for sykmeldte

Arbeidsgivere har hovedansvaret for oppfølgingen av sykmeldte og skal tilrettelegge for at sykmeldte arbeidstakere kan returnere til arbeid så fort som mulig. Et sentralt spørsmål i vurderingen av kompetansetiltakets plass er i hvilken grad NAV overtar ansvar og oppgaver som egentlig tilhører arbeidsgivere.

Arbeidsgivere er pliktet å gi ansatte den opplæringen, øvelsen og instruksjonen de trenger for å kunne utføre arbeidet på en sikker måte og for å kunne mestre arbeidsoppgavene sine. Våre informanter i NAV tolker imidlertid arbeidsgivers tilretteleggingsplikt dithen at den i liten grad innebærer opplæring mot nye oppgaver eller

stillinger internt i virksomheten, hverken for friske eller syke ansatte.

Når arbeidsgivere vi har intervjuet forteller om hva de gjør for å tilrettelegge for sykmeldte, forteller de likevel også om opplæring som tiltak for å tilrettelegge for sykmeldte. Arbeidsgivere kan tilby kurs og opplæring for å kvalifisere ansatte for andre stillinger internt i virksomheten, både som forebyggende tiltak til ansatte som står i fare for å bli sykmeldte og til ansatte som allerede er sykmeldte. Omfanget av dette fremstår likevel ikke som betydelig. Å kunne tilby opplæring som tiltak for å tilrettelegge for sykmeldte fordrer at virksomheten har ulike typer oppgaver som er relevante for den sykmeldte, at det er ledige stillinger, og at virksomheten både har tett oppfølging av sykmeldte, oversikt over mulige stillinger og fleksibilitet til å flytte ansatte i praksis.

Det synes derfor ikke å være en betydelig risiko at NAV, ved å tilby kompetansehevende tiltak for å kvalifisere sykmeldte for andre oppgaver hos opprinnelig arbeidsgiver, overtar oppgaver som i dag utføres av arbeidsgivere.

Det fremstår heller ikke sannsynlig at arbeidsgivere i dag tar, eller er rustet til å ta, en avgjørende rolle når det gjelder å avklare og motivere sykmeldte for en overgang til ny arbeidsgiver. Arbeidsgivere vi har intervjuet oppgir at dette er et vanskelig tema å ta opp, da det kan oppleves som at de ønsker å bli kvitt vedkommende. I tillegg forteller de at de stort sett har behov for å beholde sine ansatte. Det kan også være utfordrende for arbeidsgivere å tipse NAV om ansatte de mener bør bytte arbeidsgiver. Det er derfor gode grunner til at andre enn arbeidsgivere bør overta ansvaret for å identifisere og følge opp sykmeldte som har behov for nytt arbeid. Samtidig sitter arbeidsgiver på verdifull kunnskap om hvordan den sykmeldte fungerer på arbeidsplassen. Arbeidsgiver bør derfor trolig også ha en rolle i å avklare hvorvidt den sykmeldte kan fortsette i arbeidet.

Kompetansetiltak vil i noen tilfeller forlenge innværende sykefraværsperiode

Målgruppen for opplæringstiltak gjennom forsøket skal være personer med gjentakende sykefravær, som har arbeidsoppgaver som er lite forenlige med helsesituasjonen deres. For en del av disse vil alternativet til å delta i opplæringstiltak trolig være at de går tilbake til jobben sin, med gjentakende sykmeldingsperioder. I noen tilfeller vil derfor kompetansetiltak forlenge sykefraværsperioden, ved at deltakerne bruker tid i tiltak fremfor i arbeid. Dette omtales ofte som en innlåsningseffekt i tiltak. For deltakere som må bruke tid på å søke nytt arbeid i etterkant av tiltaket, vil retur til arbeid forsinkes

ytterligere. Slike effekter kan, isolert sett, derfor øke varigheten på inneværende sykefraværsperiode.

Hvor lenge innlåsningseffekten varer, avhenger primært av varigheten på tiltaket. For majoriteten av deltakerne i kompetansetiltaket varer tiltaket i noen få måneder (80 prosent har avsluttet innen seks måneder). I gjennomsnitt varer tiltaket i overkant av 3 måneder, mens medianen er 2 måneder. I tillegg tar det noe tid fra den sykmeldte vurderer tiltaket for første gang, til tiltaket kommer i gang. Forenklet kan vi derfor anslå den gjennomsnittlige innlåsningseffekten til å være maksimalt 3 måneder. Videre er det naturlig å anta at lengre tiltak har en større innlåsningseffekt.

Dersom tiltaket har gjort at deltakerne er blitt bedre rustet til å stå i arbeid over tid, kan økningen i sykefravær på kort sikt likevel veies opp av økt arbeidstilknytning over tid.

Mer enn halvparten av deltakerne i kompetansetiltak får ny jobb ett år etter avslutning av tiltaket

55 prosent av deltakerne vi observerer er registrert med ny arbeidsgiver ett år etter avslutning av tiltaket. Andelen øker jo lenger tid det har gått etter avslutning av tiltaket. Bytte av arbeidsgiver kan i seg selv være en indikasjon på gode forutsetninger i arbeidslivet. Hvorvidt det er kompetansetilførselen gjennom tiltaket eller oppfølgingen i forbindelse med tiltaket som har bidratt til jobb-bytting, har vi ikke grunnlag for å vurdere. Det er imidlertid grunn til å tro at bytte av arbeidsgiver i etterkant av tiltaket til dels kan tilskrives tiltaket og oppfølgingen i forbindelse med tiltaket. NAVs oppsøkende arbeid for å rekruttere og motivere kandidater, og NAVs vedtak om at tiltaket skal være nødvendig og hensiktsmessig for den enkelte, gir grunn til å tro at de fleste ikke hadde gjennomført et bytte av arbeidsgiver uten denne oppfølgingen.

Omtrent en tredjedel mottar helse relaterte ytelser etter avslutning av tiltaket

Blant alle deltakere i kompetansetiltak, uavhengig av om de har fått ny arbeidsgiver eller ikke i etterkant, er mellom 5 og 10 prosent sykmeldt året etter at tiltaket er avsluttet, og i underkant av 30 prosent mottar AAP. Det vil si at en tredjedel av deltakerne mottar helse relaterte ytelser også ett år etter avslutning av tiltaket.

Blant deltakerne som er registrert med ny arbeidsgiver ett år etter at tiltaket er avsluttet er andelen på helse relaterte ytelser i underkant av 20 prosent. Sykmeldingsgraden er den samme for deltakerne med ny arbeidsgiver som for deltakere generelt, men andelen som mottar AAP er lavere, på i overkant av 10 prosent. Det er altså ikke slik at kompetansetiltaket i seg selv, eller overgang til ny arbeidsgiver, utelukker

videre sykefravær eller overgang til AAP. Både blant deltakerne samlet sett, og blant gruppen som bytter arbeidsgiver, er andelen som mottar helse relaterte ytelser høyere ett år etter avslutning av tiltaket, sammenlignet med årene før tiltaket. Dette fordi en betydelig andel går over til AAP i etterkant av tiltaket. Andelen som mottar sykepenger, er isolert sett noe lavere i etterkant av tiltaket.

Vi har ingen kontrollgruppe som disse utfallene kan sammenlignes opp mot, og det er derfor ikke mulig å si noe om hvor mange av deltakerne som ville byttet arbeidsgiver, vært sykmeldt eller mottatt AAP i fravær av deltakelse i tiltaket. I prinsippet kan tiltaket både ha økt og redusert sannsynligheten for ny arbeidsgiver, sykefravær og overgang til AAP. Tallene viser imidlertid at deltakerne samlet sett ikke fremstår bedre rustet på arbeidsmarkedet i etterkant av tiltaket, sammenlignet med årene før tiltaket, dersom vi måler dette ved mottak av helse relaterte trygdeytelser.

NAV's ressursbruk må rettfærdiggjøres av økt arbeidstilknytning for et betydelig antall sykmeldte

Forsøket med kompetansetiltak for sykmeldte har til og med november 2023 kostet 86 millioner kroner, med midler til tiltak og tilleggsressurser til oppfølging fra NAV. I tillegg er det grunn til å tro at NAV-veiledere har brukt en større andel av sin tid på oppfølging av kandidater til kompetansetiltak, ut over det NAV-kontorene er kompensert for gjennom forsøket. I samme periode, deltok 642 personer i tiltaket. De direkte kostnadene knyttet til forsøket er dermed knapt 134 000 kroner per deltaker. I tillegg påløper kostnader i form av forlenget sykefravær under tiltaket (innlåsningseffekter) for noen av deltakere.

For at tiltaket skal være samfunnsøkonomisk lønnsomt, må de samfunnsøkonomiske gevinstene oppveie kostnadene. Som en forenkling illustrerer vi her en nedre grense for hvilken verdiskapingseffekt tiltaket må ha for å dekke de direkte samfunnsøkonomiske kostnadene knyttet til tiltaket. På grunn av usikkerheten ser vi her bort fra eventuelle innlåsningseffekter. Den direkte gjennomsnittlige samfunnsøkonomiske kostnaden ved tiltaket er om lag 160 000 kroner (inkludert skattefinansieringskostnad på 20 prosent). Verdiskapingseffekten må dermed overstige dette for at tiltaket skal være lønnsomt. Dersom vi antar en gjennomsnittlig brutto årslønn på 400 000 for deltakerne, må tiltaket føre til at hver person i gjennomsnitt øker sin arbeidsdeltakelse med minst 5 fulltids måneder, for å være samfunnsøkonomisk lønnsomt. En slik effekt fordrer både at NAV primært tilbyr tiltaket til personer som har en reell og høy risiko for langvarig frafall fra arbeid og at tiltaket har en reell positiv effekt på deres deltakelse i

arbeidslivet i etterkant. Hvorvidt forsøket treffer samfunnets behov for kompetansetilførsel til sykmeldte på en samfunnsøkonomisk lønnsom måte, er dermed usikkert.

7.2 Anbefalinger for videre bruk av tiltaket

Kompetansetiltak for sykmeldte fremstår nyttig for enkelte grupper sykmeldte, men krever endringer i NAVs arbeidsprosesser

Kompetansetiltak for sykmeldte fremstår som et nyttig tiltak for sykmeldte som ikke har helse til å stå i sitt nåværende arbeid og som kan bruke kortvarige kompetansetiltak til å kvalifisere for annet arbeid. Erfaringene fra forsøket viser at det er mange sykmeldte som i liten grad har helse til å stå i sitt opprinnelige arbeid, og at disse i utgangspunktet får lite hjelp fra NAV for å rette seg mot annet arbeid i sykepengeperioden. Evalueringen tyder imidlertid på at det er et fåtall av disse som kan nyttiggjøre seg av kortvarige kompetansetiltak, sett opp mot det samlede volumet av sykmeldte.

Også utenom forsøket har sykmeldte muligheten til å gjennomføre opplæringstiltak, som tilsvarer kompetansetiltaket, men utfordringen har vært at de sykmeldte i liten grad får arbeidsrettede tiltak fra NAV generelt. Forsøket har derfor i hovedsak vært innrettet for å øke oppfølgingen av sykmeldte tidlig i forløpet, med formål å øke bruken av opplærings-tiltak for sykmeldte. Slik forsøket har vært innrettet, krever det mye ressurser i NAV for å finne de riktige kandidatene. Bruk av tiltaket i forsøksperioden har vært avhengig av øremerkede ressurser til både oppfølging og tiltak, og særlig oppfølgingsressurser for å gjøre tiltaket lettere tilgjengelig for NAV-veiledere. Dette er fordi NAVs oppfølging av sykmeldte i utgangspunktet ikke er rigget for tidlig oppfølging av utvalgte grupper, men i stedet er rigget for å gjennomføre de samme vurderingene av alle ved gitte tidspunkter i sykefraværforløpet. Forsøket har derfor i stor grad handlet om å endre arbeidsprosessene i NAV for å kunne identifisere målgruppen for kompetansetiltak på et tidlig nok tidspunkt til at det er tid nok i den gjenværende sykepengeperioden til å gjennomføre tiltak. Gjennom forsøket har NAV testet ut ulike måter å gjøre dette på og utviklet systemer underveis som mer effektivt identifiserer og følger opp sykmeldte som kan ha behov for å rettes mot nytt arbeid.

Effektiv bruk av opplæringstiltak for sykmeldte fordrer en endring av NAVs samlede sykefraværsoppfølging til tidlig oppfølging av personer med risiko for langvarig fravær

NAV bør trolig prioritere oppfølging av personer som ikke har helse til å stå i sitt nåværende arbeid, men

som kan ha gode forutsetninger for annet arbeid. Dette fordrer imidlertid en vridning mot tidlig oppfølging av personer med risiko for langvarig frafall fra arbeidslivet, og at NAV etablerer effektive systemer for å identifisere og følge opp denne gruppen blant det store volumet sykmeldte.

Bruk av opplæringstiltak for sykmeldte fordrer at NAV på et tidlig tidspunkt identifiserer og kartlegger sykmeldte med behov for oppfølging fra NAV. Gitt at opplæringstiltak i praksis har vist seg å være relevant for et fåtall av sykmeldte, virker det lite hensiktsmessig at NAV bruker mye ressurser på tidlig oppfølging uten at det også resulterer i økt bruk av andre relevante tiltak for sykmeldte som har behov for støtte fra NAV. Dersom NAV skal øke bruken av opplæringstiltak for sykmeldte bør dette derfor være en del av en generell overgang til tidlig oppfølging av personer med risiko for langvarig sykefravær.

Vi anbefaler at forsøket avsluttes, men at erfaringene brukes i NAVs videre arbeid for en mer behovsrettet sykefraværsoppfølging

Forsøk med kompetansetiltak for sykmeldte ble startet i 2019, og har vært pågående i over fire år. Det er på tide å konkludere på om forsøket bør videreføres eller ikke. På grunnlag av vurderingene over, anbefaler vi at det konkrete forsøket ikke videreføres. Det er gode grunner til at NAV bør prioritere oppfølging av sykmeldte med behov for annet arbeid. Bruk av det eksisterende opplæringstiltaket er trolig ett av flere virkemidler som kan inngå i slik oppfølging. Vi mener imidlertid at dette ikke kan være det eneste tiltaket i en oppfølging av personer med behov for annet arbeid. En effektiv oppfølging av denne gruppen fordrer at de også kan motta andre virkemidler. Dersom NAV skal bruke ressurser på oppfølging av denne gruppen mener vi derfor at det bør innebære en mer helhetlig portefølje av virkemidler for at disse skal kunne prøve seg ut i annet, relevant arbeid.

Gjennom forsøket har NAV opparbeidet seg verdifulle erfaringer og kompetanse knyttet til oppfølging av personer som har behov for annet arbeid. Det gjelder både rutiner for å identifisere målgruppen, rutiner for kartlegging og oppfølging, og kjennskap til relevante opplæringstiltak for målgruppen. NAV i forsøksfylkene bør sørge for at denne kunnskapen tas i bruk i det videre arbeidet med oppfølging av sykmeldte, særlig innad i forsøksfylkene, men også på tvers av fylker.

Tidlig oppfølging av sykmeldte fra NAV krever også et effektivt og rettferdig system for å identifisere hvem som har behov for tiltak

De siste årene har mange NAV-kontor endret tilnærming i sykefraværsoppfølgingen ved å legge om til en mer individuell tilpasning og tettere

oppfølging tidlig i sykefraværsforløpet, i tråd med forståelsen av at tidlig innsats er viktig for å redusere risikoen for langvarig sykmelding og frafall. Erfaringer fra forsøk med kompetansetiltak, samt forsøk med behovsrettet sykefraværsoppfølging i Vest-Viken⁶, tilsier at dette kan gi en mer effektiv bruk av NAVs samlede oppfølgingsressurser. En slik strategi fordrer at NAV utvikler systemer for å identifisere personer med risiko for langvarig fravær og konsentrerer oppfølgingen til disse.

Kostnaden og den potensielle innlåsnings-effekten av opplæringstiltak innebærer at det er viktig at NAV kun gir tiltaket til personer som har en reell risiko for langvarig fravær og frafall fra arbeidslivet, og at tiltaket vurderes som nødvendig og hensiktsmessig for å unngå dette. I forsøk med kompetansetiltak for sykmeldte fremstår det som noe tilfeldig og uklart hvilke kriterier denne vurderingen baseres på. Fokuset for forsøket har primært vært å øke bruken av opplæringstiltak, og det synes som at det har vært mindre fokus på å unngå at tiltaket brukes på personer som kanskje kunne returnert til arbeid uten bistand fra NAV. Det er imidlertid en grunnleggende utfordring at dette er svært vanskelig å forutsi. Gitt det store volumet av sykmeldte og deres svært ulike behov, mener vi det er behov for systematiske metoder og effektive silingsmekanismer for å identifisere hvilke sykmeldte som skal få tilbud om ressurskrevende oppfølging og tiltak fra NAV, og ha gitte kriterier for disse.

Som en del av en vridning mot en tidligere og mer helhetlig oppfølging av sykmeldte, kan det i denne sammenheng være nyttig om sykmeldte får vurdert sitt innsatsbehov og arbeidsevne, tilsvarende vedtak om innsatsbehov for andre grupper i NAV, etter NAV-lovens § 14 a. Det store volumet sykmeldte, og deres uavklarte forutsetninger for arbeid, gjør at det er utfordrende å gjøre disse vurderingene på et tidlig tidspunkt i sykefraværsforløpet, og det vil være svært ressurskrevende dersom dette skal gjennomføres for alle sykmeldte på et tidlig tidspunkt.

NAV må derfor vurdere hvordan et behovsvedtak for sykmeldte kan innrettes slik at det på en effektiv måte bidrar til å identifisere dem som har behov for oppfølging fra NAV på et tidlig tidspunkt. Trolig vil det alltid være en risiko for at man bruker ressurser på oppfølging og tiltak av personer som ville klart seg bedre uten. Ved en overgang til tidlig oppfølging av sykmeldte vil NAV alltid måtte balansere hensynet til tidlig oppfølging av personer som trenger det opp mot kostnaden ved oppfølging av personer som ikke har et reelt behov for det.

⁶ Se Oxford Research og NORCE (2023) for en nærmere beskrivelse av endret sykefraværsoppfølging i Vest-Viken og erfaringene fra dette.

7.3 Samlet vurdering

Forsøk med kompetansetiltak for sykmeldte har i praksis vært en endring av NAVs oppfølging av sykmeldte, hvor sykmeldte med helsetilstander som fremstår lite forenelig med arbeidssituasjonen har fått tilbud om opplæringstiltak rettet mot nytt arbeid, tidlig i sykepengeperioden. Endringen av arbeidsprosesser i NAV har tatt tid og krevd nye ressurser. Et lite antall sykmeldte har vist seg å være i målgruppen. NAV-ansatte har likevel positive erfaringer med forsøket, og opplever at det er et svært nyttig tilbud til en gruppe som ellers får lite hjelp fra NAV.

Vi mener at NAV i større grad bør prioritere oppfølging av sykmeldte som bør rettes mot nytt arbeid. Det er grunn til å tro at flere enn nødvendig faller ut av arbeidslivet uten at alternativt arbeid er utprøvd. Arbeidsgivere har få virkemidler for å hjelpe sykmeldte over i nytt arbeid. Det bør derfor være en prioritert oppgave for NAV. Det fordrer trolig en helhetlig endring av NAVs samlede sykefraværsoppfølging til tidlig oppfølging av personer med risiko for langvarig frafall og behov for å rettes mot annet arbeid, og at det etableres effektive systemer for å identifisere og følge opp disse. En slik endring bør også innebære muligheter for bruk av andre tiltak enn kompetansetiltak.

Kompetansetiltak for sykmeldte fremstår som lite effektivt innrettet, i lys av de samlede behovene som NAVs sykefraværsoppfølging skal dekke. Vi anbefaler derfor at det konkrete forsøket ikke videreføres. Det eksisterende opplæringstiltaket dekker i stor grad muligheten for å tilby også kortvarige kompetansehevende tiltak til sykmeldte. Utfordringen i dag er at sykmeldte i liten grad får arbeidsrettet oppfølging og tiltak fra NAV. NAV må derfor vurdere hvordan de kan tilby økt bistand til sykmeldte som har behov hjelp fra NAV, på en mest mulig effektiv måte. Erfaringene med, og kompetansen på, å identifisere og følge opp sykmeldte med behov for nytt arbeid som er opparbeidet gjennom forsøket, bør benyttes inn i dette videre arbeidet.

Referanser

AID, 2022. *Forskrift om forsøk med utvidet bruk av kompetansetiltak for sykemeldte*. [Internett]

Available at: <https://lovdata.no/dokument/SF/forskrift/2021-05-04-1396>

AID, 2023. *Forskrift om arbeidsmarkedstiltak (tiltaksforskriften)*. [Internett]

Available at: https://lovdata.no/dokument/SF/forskrift/2015-12-11-1598/KAPITTEL_7#%C2%A77-2

Datatilsynet, 2024. *Kan arbeidsgiveren kreve å få opplysninger om den ansattes helseforhold?*. [Internett]

Available at: <https://www.datatilsynet.no/regelverk-og-verktoy/sporsmal-svar/Arbeidsliv/kan-arbeidsgiveren-kreve-a-fa-opplysninger-om-helse/>

Faggruppen for IA-avtalen, 2023. *Målene om et mer inkluderende arbeidsliv - status og utviklingstrekk*, s.l.: Partene.

Hilsen, A. I., Lien, L. & Tveito, T., 2021. *Kompetansetiltak for sykemeldte*, Oslo: Fafo.

NAV, 2024. *Slik følger du opp sykmeldte*. [Internett]

Available at: <https://www.nav.no/arbeidsgiver/oppfolging-sykmeldte>

NAV, 2024. *Utviklingen i legemeldt sykefravær året 2023*, Oslo: NAV.

Oslo Economics, 2021. *Bruk av dialogmøte 2 i sykefraværsoppfølgingen*, Oslo: Oslo Economics.

Oslo Economics, 2021. *Kompetansetiltak for sykmeldte - Prosjektets endringsteori*, Oslo: Oslo Economics.

Oslo Economics, 2022. *Prosessevaluering av Kompetansetiltak for sykmeldte*, Oslo: Oslo Economics.

Oslo Economics, 2024. *Overordnet evaluering av effekter av arbeidsmarkedstiltak*, Oslo: Oslo Economics.

Oxford Research og NORCE, 2023. *Evaluering av utvikling og implementering av nye modeller for sykefraværsoppfølging - Sykefraværsprogrammet - NAV Vest-Viken*, Kristiansand: Oxford Research.

Sintef, 2009. *Evaluering av IA-avtalen (2001-2009)*. [Internett]

Available at: <https://www.sintef.no/contentassets/6c2204e7252844aeb9d2453576e9028e/rapport-evaluering-av-ia-avtalen.pdf>

Sintef, 2011. *Inkluderende arbeidsliv i kommunene*. [Internett]

Available at: <https://www.sintef.no/contentassets/6c2204e7252844aeb9d2453576e9028e/rapport-a18235-inkluderende-arbeidsliv-i-kommunene.pdf>

Skogstad, L. E. L. H. C., 2023. *Muligheter og barrierer i bruken av opplæringstiltak i NAV*, s.l.: NAV.

Skogstad, L. F., Engebretsen, L. C., Hillestad & S., C., 2023. *Muligheter og barrierer i bruken av opplæringstiltak i NAV. Arbeid og velferd*.

SSB, 2023. 12439: *Sykefravær for lønntakere (prosent), etter statistikkvariabel, kjønn, type sykefravær og kvartal*. [Internett]

Available at: <https://www.ssb.no/statbank/table/12439/tableViewLayout1/>

SSB, 2023. *Det er nå vanligere for kvinner enn menn å ha lang utdanning*. [Internett]

Available at: <https://www.ssb.no/utdanning/utdanningsniva/statistikk/befolkningens-utdanningsniva/artikler/det-er-na-vanligere-for-kvinner-enn-menn-a-ha-lang-utdanning>

SSB, 2024. 13618: *Personer, etter kjønn, alder, statistikkvariabel, år og arbeidsstyrkestatus*. [Internett]

Available at: <https://www.ssb.no/statbank/table/13618>

[Funnet 2024].

oslo**economics**

www.osloeconomics.no

E-post og telefon:
post@osloeconomics.no
+47 21 99 28 00

Besøksadresse:
Klingenberggata 7
0161 Oslo

Postadresse:
Postboks 1562 Vika
0118 Oslo