

PROGRAMNOTAT

FoU-program under IA-avtalen

2019-2022



Innhold



Innledning for programmet



Forebyggende arbeidsmiljøarbeid



Innsats mot lange og/eller hyppig
gjentakende sykefravær



Aktuelle tverrgående temaområder

Innledning

IA-avtalen 2019 – 2022 vektlegger at innsats og virkemidler skal være kunnskapsbaserte. Bedre sammenheng mellom kunnskapsgrunnlag og FoU-aktiviteter ble pekt på som forbedringspunkt fra forrige avtale. For å ivareta dette etableres et program for hoveddelen av FoU-satsingen og kunnskapsutviklingen i inneværende avtaleperiode. Hensikten er å gjøre kunnskapsutviklingen mer målrettet, håndterbar, koordinert og helhetlig, og å knytte kunnskapsutviklingen tettere til målene, tiltakene, virkemidlene og partene i avtalen.

Roller, ansvar og oppgaver i FoU-programmet er som følger:

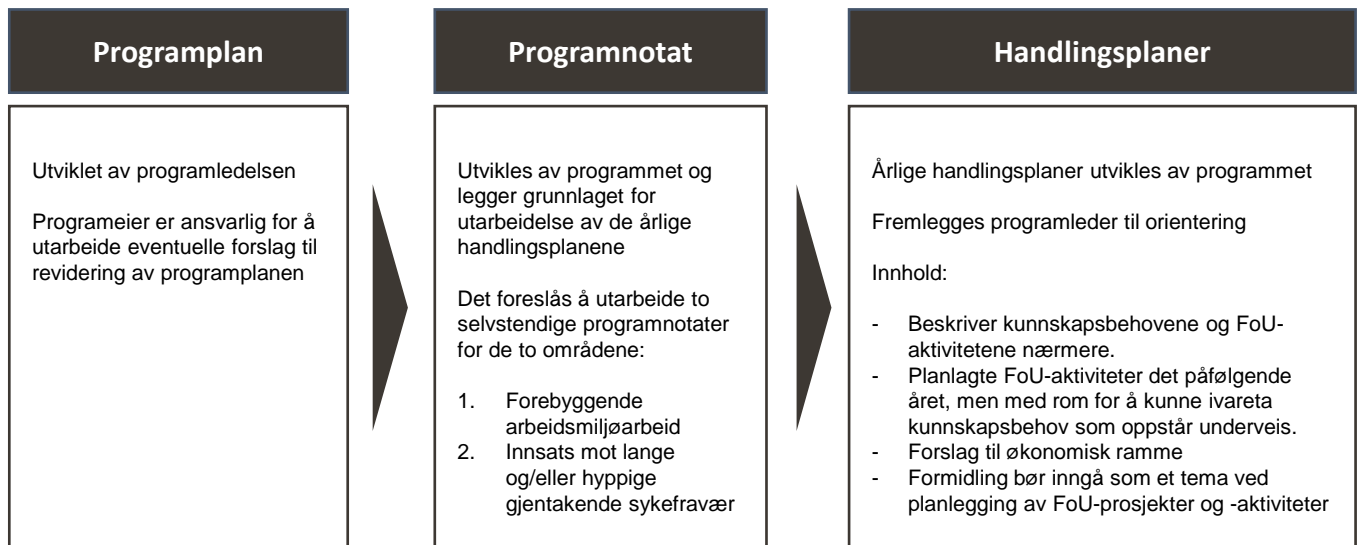
- Arbeids- og sosialdepartementet har ansvar for overordnet ledelse av programmet, legger de overordnede og strategiske rammene for programeier, avklarer strategiske og prinsipielle spørsmål, og har ansvar for utarbeidelse av programmandat.
- Arbeids- og velferdsdirektoratet er programeier og administrerer forskningsaktiviteten og kunnskapsutviklingen i programmet. Programeier utarbeider årlige handlingsplaner, står for anskaffelse og kjøp

av forskning- og utviklingsarbeid, har ansvar for koordinering opp mot andre FoU-aktiviteter under IA-avtalen og for formidling av frambragt kunnskap. Det er etablert et samarbeid med STAMI rundt dette arbeidet.

- For å bidra til erfarings- og brukerbasert kunnskap, relevante problemstillinger og økt nytteverdi, er det etablert en referansegruppe der bl.a. partene i arbeidslivet og andre aktører inngår.

I tillegg er det etablert et programforum mellom programleder, programeier og STAMI, som skal sørge for nødvendig koordinering mellom aktørene og løpende diskutere problemstillinger og forslag i programmet.

Formålet med dette programnotatet er å angi en faglig ramme for programmet og peke ut noen hovedsatsingsområder som skal ligge til grunn for aktivitetene fram t.o.m. 2022 og ved en eventuell prolongering av programmet. Det skal også legges til grunn ved utarbeidelsen av årlige handlingsplaner. Forholdet mellom ulike styrende og retningsvisende dokumenter er angitt under:



I tilknytning til de særskilte satsingene og virkemidlene under IA-avtalen 2019 - 2022 er det i tillegg lagt opp til følgeforskning og evalueringer som finansieres innenfor den økonomiske rammen til virkemiddelet. Det gjelder bl.a. følgende initiativer:

- Ny arbeidsmiljøsatsing
- Nytt tilskudd til ekspertbistand
- Kompetansetiltak – forsøk
- Bransjeprogrammer

Dette programnotatet omhandler den mer generelle FoU-bevilgningen til kunnskapsutvikling og forbedret kunnskapsgrunnlag på 21 mill. kroner årlig, der også midler til det etablerte Forum for statistikkutvikling inngår. Det er lagt til grunn en økonomisk ramme til FoU-programmet på 15 millioner kr årlig, med forbehold om endringer. Det er en klar ambisjon å se de ulike FoU-satsningene i sammenheng gjennom programperioden både ved at de temamessig kompletterer hverandre, og ved å sikre at ulike FoU-prosjekter ikke skaper utfordringer for hverandre.

Overordnede føringer for programmet

Bakgrunnen for etableringen av programmet er bl.a. basert på noen svakheter ved den IA-relaterte forskningsinnsatsen så langt – påpekt i flere forskningsoppsummeringer de siste årene¹. Disse antyder for det første at *kunnskapsproduksjonen underveis har vært fragmentert når det gjelder forskningsmessig tilnærming, metode og analytisk blikk*. Frøyland m.fl. (2018) framhever særlig at forskningen de siste årene i stor grad har omhandlet delanalyser av avgrensede problemstillinger, ofte i regi av forskningsmiljøer med spesielle metodiske spesialfelt. Programmet vil fokusere på å få fram større og langsiktige studier som systematisk bygger kunnskap over tid, og som nytter ulike innfallsvinkler og metoder (kvalitativ og virksomhets/praksis nær kunnskap og kvantitativ kunnskap) inn mot samme tema. Dette vil ofte kreve et samarbeid mellom ulike

forskningsmiljøer innen de enkelte prosjektene.

Det er også påpekt i flere utredninger at det mangler gode effektstudier knyttet til hva som faktisk virker av tiltak og virkemidler, og at nye tiltak og virkemidler i større grad bør baseres på randomiserte kontrollerte studier (Mykletun & Brinchmann 2013, Faggruppen under IA-avtalen 2018). Et viktig formål med FoU-programmet vil derfor være å bidra til en styrket kultur for systematisk utprøving av tiltak gjennom bruk av kontrollerte forsøk når tiltak skal initieres og senere implementeres. Foreløpig forskning har avdekket at enkelte tiltak og virkemidler kan være lovende og det kan være relevant å bygge videre på dette.

En tredje viktig ting som påpekes i forskningsoppsummeringene er at det er relativt få studier av god forskningsmessig kvalitet med fokus på de konkrete prosessene på arbeidsplassen.

Med dette utgangspunktet, angir programplanen at det generelle formålet vil være å framskaffe kunnskap som på en vitenskapelig, koordinert og treffsikker måte kan bidra til å redusere sykefravær og frafall fra arbeidslivet. På arbeidsmiljøområdet blir det viktig å fremskaffe kunnskap om de konkrete arbeidsmiljø- og helseutfordringene man står overfor i spesifikke yrker, bransjer eller næringer på den ene siden, og gunstige virksomhetsnære strategier, tiltak og virkemidler for å unngå eller redusere arbeidsmiljøbelastninger på den andre siden.

Følgende strategiske føringer for programmet er gitt:

- *IA-avtalen setter arbeidsplassen i sentrum, og forskningen i FoU-programmet vil i hovedsak være av anvendt karakter, praksisnær og virksomhetsnær.*
- *Vekt på å framskaffe solid kunnskap om effekter av igangsatte tiltak og hva som kan påvirke sykefravær og frafall.*
- *Sikre sammenheng mellom satsingen på bedre kunnskapsgrunnlag og andre FoU-aktiviteter innenfor avtalen.*

Kilder:

1) Bl.a. Mykletun, A., & Brinchmann, B. (2013). *Effekter av tiltak under IA-avtalen. Rapport fra forskermøte på oppdrag fra Arbeidsdepartementet*. Ose, S. O., Dyrstad, K., Brattlid, I., Slettebak, R., Jensberg, H., & Mandal, R. (2013). *Oppfølging av sykmeldte – fungerer dagens regime?* Rapport, SINTEF. Faggruppen for IA-avtalen. (2018). *Målene om et mer inkluderende arbeidsliv - status og utviklingstrekk*. Oslo
K. Frøyland, Nordberg & Nedregård: *Nyere kunnskap om inkluderende arbeidsliv (IA)*. AFI-rapport 2018:6.

I henhold til Programplanen skal følgende kriterier benyttes ved prioritering av prosjekter:

- Medvirkning og involvering fra berørte parter for å sikre relevante problemstillinger og økt nytteverdi.
- Metoder og design som gir konklusjonene utsagnskraft når det gjelder effekter av tiltak og virkemidler
- Prosjekter som kombinerer ulike tilnærminger og metoder (kvalitative og kvantitative) og tverrfaglige tilnærminger som involverer ulike vitenskapelige disipliner.
- Tiltak, grep og virkemidler som har overføringsverdi og lar seg gjennomføre i praksis/i virksomhetene.
- Praksisnær, virksomhetsnær og anvendt forskning.

Programplanen angir også at forsknings- og utviklingsarbeid som kun beskriver forekomst av sykefravær og frafall fra arbeidslivet, ikke vil være relevante. Det vil imidlertid vurderes å sette av midler for å nærmere belyse effekter av endringer i sammensetningen av arbeidsstyrken (alder, innvandring m.m.) på sykefraværs- og frafallstallene over tid.

I programmet vil det legges stor vekt på formidling og utnyttelse av resultatene, både underveis i de studiene som igangsettes, og ikke minst når det er etablert kunnskap som kan utnyttes i virksomhetene og bistandsapparatet. Rapportering fra prosjektene skal være på norsk. For å sikre at forskningsresultatene hviler på et forsvarlig faglig fundament, vil det stilles krav til fagfelleevaluering/kvalitetssikring i prosjektene. Programeier vil etablere et system som sikrer enkel tilgjengelighet til resultatene for alle IA-aktørene.

Forskningen i FoU-programmet vil som nevnt i hovedsak være av anvendt karakter, praksisnær og virksomhetsnær. Forsknings- og utviklingsarbeidet i FoU-programmet skal være etisk forsvarlig og ikke komme i konflikt med grunnleggende forskningsetiske prinsipper. Med tanke på at det kan være mer utfordrende å håndtere slike problemstillinger i slike situasjoner, vil programmet i utlysningene stille krav til hvordan dette skal håndteres i samarbeid med programmet.

OMRÅDE A

Forebyggende arbeidsmiljøarbeid



Forebyggende arbeidsmiljøarbeid er løftet frem som et særskilt innsatsområde og virkemiddel for å nå IA-avtalens mål om høy sysselsetting gjennom å redusere sykefravær og frafall fra arbeidslivet. Hensikten med FoU-programmet er å skaffe til veie forskningsbasert kunnskap som kan tas i bruk i det forebyggende arbeidsmiljøarbeidet for å redusere sykefravær og uføretrygd. Forskning rettet mot å avdekke hvordan arbeidsmiljøet påvirker fravær og frafall, samt gunstige strategier, tiltak og virkemidler for å unngå eller redusere arbeidsmiljøbelastninger, blir dermed relevant forskning for programmet.

Arbeidsmiljø viser til egenskaper ved arbeidets innhold og til hvordan en organiserer, planlegger og gjennomfører arbeidet på den enkelte arbeidsplass, men også til det fysiske miljøet og det sosiale fellesskapet der arbeidsoperasjoner blir utført. Arbeidsmiljø har betydning for helse, jobbengasjement og for virksomhetenes resultater. Primærforebygging innebærer å identifisere risikofaktorer i arbeidsmiljøet, samt å iverksette tiltak og ta i bruk virkemidler som kan fjerne faktorene eller bidra til at faktorene ikke fører til helseskade, fravær og frafall. Krav til arbeidsmiljøet og primærforebygging er nedfelt i arbeidsmiljølovgivningen og innebærer at alle virksomheter skal jobbe systematisk for å sikre en meningsfull og helsefremmende arbeidssituasjon som gir full trygghet mot fysiske

og psykiske skadevirkninger.

Grunnlaget for effektiv forebyggende aktivitet er forskningsbasert kunnskap knyttet til de konkrete arbeidsmiljø- og helseutfordringene man står overfor i spesifikke yrker, bransjer eller næringer. Over en tredel av norske arbeidstakere som har vært sykmeldt i mer enn 14 dager oppgir at arbeidsforhold er helt eller delvis årsak til sykmeldingen (Faktabok om arbeidsmiljø og helse 2018²).

Forebyggingspotensialet ved å bedre arbeidsmiljøforhold vurderes derfor som betydelig, men det krever en kunnskapsbasert innretning på arbeidet knyttet til både å avdekke hvilke utfordringer som foreligger og hvordan disse påvirker yrkesaktives helse, fravær og frafall, samt kunnskap om forebyggende tiltak som virker sett i lys av utfordringsbildet.

Det er arbeidsgiver i den enkelte virksomhet som har det overordnede ansvaret for arbeidsmiljøet og for at det gjennomføres systematisk helse-, miljø- og sikkerhetsarbeid (HMS) i samarbeid med arbeidstakerne og deres representanter. Forebyggende arbeidsmiljøarbeid i Norge er kjennetegnet av et trepartssamarbeid mellom arbeidsgivere, arbeidstakerorganisasjonene og myndighetene på nasjonalt nivå, og et topartssamarbeid på arbeidsplassnivå.

Kilder:

2) Faktabok om arbeidsmiljø og helse (2018). STAMI-rapport, årgang 19, nr. 3, Oslo: Statens arbeidsmiljøinstitutt

Både myndighetene og partene besitter viktige virkemidler for økt inkludering og forebygging av arbeidsrelaterte helseskader, fravær og frafall, og det lokale partssamarbeidet er løftet frem som en av bærebjelkene i IA-avtalen.

Kunnskapsbehov på området

I en kunnskapssammenstilling av studier relevant for et godt IA-arbeid blir det fremhevet at det er et uttalt behov for mer kunnskap om arbeidsmiljøets betydning for inkludering på den ene siden og marginalisering/utstøting på den andre siden (Frøyland mfl., 2018³). Særlig relevant i denne sammenheng pekes det på behov for kunnskap om hvilke faktorer i arbeidsmiljøet som er av betydning for å kunne returnere til arbeidslivet etter sykmelding; betydningen av spesifikke arbeidsbelastninger ved overgang til uføretrygd og betydningen av flere ulike typer psykososiale risikofaktorer i arbeidsmiljøet ved langtidssykefravær i Norge. I to andre kunnskapsoppsummeringer om arbeidsmiljøets betydning for sykefravær og uføretrygd blir det også pekt på et behov for flere og bedre studier (Knardahl mfl. 2016⁴ og Knardahl mfl. 2017⁵). Blant annet blir det pekt på at arbeidsmiljøfaktorene som har blitt studert ofte har vært generelle eller diffuse som «jobbstress og jobptrivsel» eller lignende. For at virksomhetene skal kunne utvikle praktiske tiltak har de behov for kunnskap om betydningen av identifiserbare faktorer som det er mulig å endre på ved et systematisk forebyggende arbeidsmiljøarbeid. Eksempler på identifiserbare faktorer i arbeidsmiljøet som det er mulig å endre kan være selvbestemmelse og forutsigbarhet i arbeidssituasjonen, rollekonflikter, jobbkrav og lederatferd.

Videre blir det pekt på at mye av forskningen som foreligger på området har vært gjennomført i den generelle yrkesbefolkningen. En begrensning ved slike studier er at jobbsponeringer som er en kilde til helseskade i enkelte utbredte yrker, kan forekomme i svært liten grad i andre yrker. Kunnskap om risikofaktorer basert på den generelle yrkesbefolkningen kan dermed

fremstå som lite relevant for gitte bransjer og næringer. Det er også sannsynlig at enkelte psykososiale jobbsponeringer kan bli assosiert med positive utfordringer og karrieremuligheter i enkelte yrker, mens samme faktorer vil oppfattes negative og utgjøre en helseisiko i andre yrker. Et eksempel kan være høye jobbkrav. For at man skal kunne utvikle virksomhetsnære tiltak er det derfor viktig at man kan identifisere hva som er de største arbeidsmiljøutfordringene i bransjen som virksomheten er en del av, slik at man kan oppnå en målrettet og prioritert forebyggende arbeidsmiljøinnsats.

Videre blir det i kunnskapsoppsummeringene pekt på at det er et behov for flere og bedre studier av tiltak mot sykefravær og uføretrygd på arbeidsplassene. Tidligere studier har i hovedsak undersøkt tiltak rettet mot enkeltindividers helseatferd som for eksempel fysisk aktivitet. Få studier har undersøkt effekter av forebyggende arbeidsmiljøarbeid som virkemiddel for å redusere sykefravær og uføretrygd.

I en del av IA-avtalens frafallsmål inngår også en reduksjon i antall personer i yrkesaktiv alder som tidligpensjoneres. Innføringen av ny offentlig tjenstepensjon i 2020 har gitt endrede rammebetingelser og insentiver i sektoren, samtidig som den legger til rette for økt mobilitet mellom offentlig og privat sektor. I tillegg vet vi at forhold på arbeidsplassen som f.eks. kompetanseutvikling, livslang læring og arbeidsmiljøfaktorer har betydning for tidligpensjonering. Oppdatert kunnskap om hvordan ovennevnte forhold virker inn på seniorers pensjoneringsadferd, kan gi nyttige bidrag i arbeidet med å nå målet om redusert frafall.

I tiåret som vi har lagt bak oss har forskere viet mye oppmerksomhet til hvilken retning arbeidslivet utvikler seg og til kjennetegn på måter vi kommer til å organisere arbeidet på fremover. Digitalisering av arbeidet og arbeidsmiljøet har blitt viet særlig oppmerksomhet. Imidlertid finnes det lite forskning om hvordan slike utviklingstrekk kan tenkes å påvirke de ansattes velvære og helse.

Kilder:

3) Frøyland, K., Nordberg, T. H., & Nedregård, O. (2018). Nyere kunnskap om inkluderende arbeidsliv (IA)

4) Knardahl, S., Sterud, T., Nielsen, M. B., & Nordby, K. C. (2016). Arbeidsplassen og sykefravær-Arbeidsforhold av betydning for sykefravær. Tidsskrift for velferdsforskning, 19(02), 179-199.

5) Knardahl, S., Johannessen, H. A., Sterud, T., Härmä, M., Rugulies, R., Seitsamo, J., & Borg, V. (2017). The contribution from psychological, social, and organizational work factors to risk of disability retirement: a systematic review with meta-analyses. BMC public health, 17(1), 176.

Det er naturligvis usikkerhet knyttet til fremtidens måter å organisere arbeid på, men den pågående pandemien har vist at digitalisering av arbeidet og arbeidsmiljøet, samt økt forekomst av fjernarbeid allerede har blitt en realitet for svært mange arbeidstakere. Det er et særlig stort behov for å undersøke hvilke konsekvenser nye og fremvoksende måter å organisere arbeidet på har for arbeidsbetingelser, miljø, trivsel, helse, fravær og frafall.

Prioriterte temaområder

Betydningen av arbeidsmiljøet for sykefravær og frafall

Det er behov for mer og bedre forskning som undersøker de organisatoriske og psykososiale faktorene, som vi vet har betydning for psykiske plager og muskelskjelettplager, i sammenheng med sykefravær og frafall. Det gjelder både risikofaktorer, men også såkalte beskyttende faktorer som forebygger uhelse. Det gjelder også faktorer som kan være av betydning for å kunne returnere til arbeid etter sykmelding og arbeidsavklaringspenger. Studier med diagnosespesifikke registeropplysninger om sykefravær og uføretrygd, samt studier som kan gi et estimat på hva som er forebyggingspotensialet eller hvor stor andel av fraværet og frafallet som kan sies å være arbeidsrelatert, er ønskelig.

Det er også behov for forskning som kan bidra til å belyse hvilke faktorer i arbeidsmiljøet man bør være særlig bevisste på innen gitte yrker, bransjer og næringer for å kunne lykkes med å forebygge sykefravær og frafall. Forskning som også undersøker om arbeidsmiljøutfordringer innen samme bransje kan variere avhengig av virksomhetsstørrelse vil være relevant. Videre vil det være av stor interesse å få kunnskap om i hvilken grad forskjeller i fravær og frafall mellom ulike næringer, sektorer, bransjer og yrker kan forklares ut fra forskjeller i arbeidsmiljøeksponeringer, samt estimerer på hvilke eksponeringer som viser seg å være viktigst å forebygge. Tidlig pensjonering er som et eksempel mer utbredt i enkelte yrker og bransjer enn andre. Forskning som kan bidra til å gi et svar på i hvilken grad ulikheter i

arbeidsmiljøeksponeringer mellom yrker og bransjer kan forklare slike forskjeller i tidligpensjonering er derfor ønskelig.

Et annet viktig område som det er behov for kunnskap om er kjønnsforskjellene i sykefraværet. I hvilken grad ulikheter i arbeidsmiljøeksponeringer kan bidra til å forklare kjønnsforskjeller i sykefraværet vil derfor være et eksempel på en relevant problemstilling for programmet.

Strategier, tiltak og virkemidler for forebygging av arbeidsmiljøbelastninger med betydning for sykefravær og frafall.

Virksomheter innen samme bransje eller næring står som oftest overfor arbeidsmiljøutfordringer av samme type. Likevel indikerer erfaringer fra tilsynsmyndighetene og forskning på at arbeidsmiljøbelastningene, helseskadene, fraværet og frafallet kan variere betydelig fra virksomhet til virksomhet innenfor samme bransje. For eksempel fra den ene byggevirksomheten til den andre eller fra den ene hjemmetjenesten til den andre. Det er behov for forskning som kan gi et estimat på hvor stor denne variasjonen er, og som kan bidra med kunnskap om hva som kjennetegner virksomheter som lykkes i det forebyggende arbeidsmiljøarbeidet. Aktuelle problemstillinger kan være: hvordan jobber virksomheter som har lykkes med det forebyggende arbeidet med å identifisere utfordringer i arbeidsmiljøet, hvilke tiltak har vært gjennomført og hvordan har implementeringsprosessen foregått; hva kjennetegner partssamarbeidet i virksomheter som lykkes, hvordan er for eksempel organiseringen og samarbeidet mellom leders, tillitsvalgte, verneombudene/vernetjenestens og arbeidstakernes roller, og hvilken rolle spiller trepartssamarbeidet i virksomheter som lykkes, dvs. samhandlingen mellom partene i virksomheten og lokale myndigheter (NAV, Arbeidstilsynet). Med andre ord er det behov for forskning som undersøker effekter av iverksatt partsdialog og tiltak på den enkelte arbeidsplass. Og gjerne forskning som retter slike problemstillinger mot små og mellomstore virksomheter, som ofte kan ha færre ressurser til å jobbe systematisk med HMS enn større virksomheter.

En forutsetning for å kunne forebygge potensielt helseskadelige faktorer i arbeidsmiljøet er at man på den ene siden har kjennskap til at faktorene nettopp kan være helseskadelige, samt at man har systemer for å kunne identifisere slike faktorer i sitt arbeidsmiljø på den andre siden.

Det er behov for forskning som kan bidra til å belyse i hvilken grad virksomheter som lykkes i det forebyggende arbeidsmiljøarbeidet søker, har eller nyttiggjør seg slik kunnskap på den ene siden, og hvordan disse virksomhetene tar i bruk kunnskapen for å identifisere risikofaktorer og forbedre sitt arbeidsmiljø på den andre siden. Med andre ord er det et behov for forskning som kan gi en evaluering av betydningen av kunnskap for å lykkes i det forebyggende arbeidsmiljøarbeidet, samt hvilken rolle og verdi lokalt partssamarbeid har for vellykket arbeidsmiljøarbeid gjennom streben etter identifisering og forebygging av arbeidsmiljøutfordringer.

Nye og fremvoksende risikofaktorer i arbeidsmiljøet med betydning for sykefravær og frafall

Arbeidslivet gjennomgår raske endringer med betydelige konsekvenser for hvordan vi arbeider, noe som den pågående pandemien har vist seg å være en sterk katalysator for. Fjernarbeid med digitalisering av arbeidet og arbeidsmiljøet ble under pandemien en realitet for en tredel av arbeidstakerne i EU og for flere enn halvparten av arbeidstakerne i Norden (ref: Eurofound. Living, working and COVID-19: First findings. Tech.rep.Eurofound, 2020). Gitt ulike erfaringer med fjernarbeid og hjemmekontor under pandemien, er det sannsynlig at flere næringer og virksomheter i tiden fremover vil endre og tilpasse måter å organisere arbeidet på. Vi vet lite om hvilke konsekvenser slike utviklingstrekk vil ha for arbeidsmiljøet, arbeidstakernes helse, sykefravær og frafall.

Vil økt utbredelse av fjernarbeid og digitalisering av arbeidet innebære endrede kompetanse-, lærings- og ytelseskrav; vil grensen mellom jobb og privatliv i større grad viskes ut; vil vi få mer overvåking av arbeidstakere; vil utøvelse av godt lederskap bli vanskeligere og vil grunnlaget for å opprettholde et godt sosialt klima på

arbeidsplassen avta; vil evne til selvledelse bli en nødvendighet; vil det bli vanskeligere å motta, oppfatte og tolke målet med og utførelsen av arbeidsoppgaver. Dette er noen eksempler på faktorer som er eller kan vise seg å bli relevante og få betydning for yrkesaktives helse, fravær og frafall. Det er derfor et stort behov for kunnskap om hvilken betydning slike faktorer vil ha for arbeidsmiljø og yrkesaktives jobbmotivasjon, jobbegasjement, trivsel, helse, fravær og frafall.

OMRÅDE B

Innsats mot lange og/eller hyppig gjentakende sykefravær



I prosessen rundt inngåelsen av IA-avtalen 2019 – 2022, ble det ikke nærmere presisert hva som bør legges i begrepene “lange” og “hyppig gjentakende”. I dette programmet er det valgt å legge til grunn en vid tolkning, som omfatter fravær lengre enn 8 uker. Også studier som ser på sammenhengene mellom lange/gjentagende sykefraværsløp og senere frafall fra arbeidslivet vil være relevante.

Det er så langt få analyser som går i dybden når det gjelder lange og gjentakende forløp, og hva som karakteriserer de aktuelle målgruppene. FoU-programmet vil derfor i en tidlig fase, i samarbeid med det etablerte Statistikkforumet og Faggruppen under IA-avtalen, stimulere til analyser som bedre utnytter det store tilfanget av registerdata som Norge her sitter på. Det er behov for mer kunnskap om hvem som har hyppige og langvarige sykefravær; bl.a når det gjelder alder, utdanningsnivå og bransjetilhørighet. Her vil også kjønnsforskjeller knyttet til lange/hyppige sykefravær kunne være et tema. De store og vedvarende forskjellene i sykefravær mellom kjønnene er et av de mest karakteristiske trekkene ved sykefraværet i Norge, og kunnskapsgrunnlaget er fortsatt mangelfullt til tross mye oppmerksomhet mot temaet gjennom en årrekke.

Imidlertid vil søkelyset på dette delområdet primært rettes mot å finne effektive arbeidsmåter, samarbeidsformer, organisatoriske grep, tiltak, virkemidler og

metodikk som kan fungere i det norske velferdssystemet og arbeidslivet, som kan tas i bruk i stor skala og som bidrar til å redusere sykefravær og frafall.

Innsatser på sykefraværsområdet involverer en lang rekke aktører, både i virksomhetene (arbeidsgivere, ledelse, ansatte, tillitsvalgte, verneombud, bedriftshelsetjeneste) og i bistandsapparatet (NAVs ulike enheter, tiltaksarrangører, helsetjenester på ulike nivåer, STAMI). Det involverer ulike offentlige myndigheter, sektorer og nivåer, samt bistand fra sykmeldere og en rekke faggrupper både inn mot virksomhetene og den enkelte sykmeldte. Rollefordeling, samspill og effektive samarbeidsformer mellom aktørene som jobber inn mot den sykmeldte vil derfor være viktig å belyse gjennom dette programmet.

Forskningsaktivitetene på området spenner over en rekke fagområder, tilnærminger og metodiske innfallsvinkler. Sykefraværsområdet rommer således et potensielt svært bredt spekter av problemstillinger og forskningstemaer. Et FoU-program må mot denne bakgrunnen nødvendigvis blinke ut noen områder og temaer på bekostning av andre. Under er det kort skissert noen utvalgte områder som vil prioriteres de første par årene av programmet, basert på gjennomgang av forskningslitteraturen så langt, og en innsiktsprosess med sentrale IA-aktører på ulike nivåer.

Noen prioriterte temaområder

Oppfølgingsregimet

Et viktig område handler om selve oppfølgingsregimet, dvs. aktørenes roller og ansvarsdeling, oppfølgingsplaner, rapporteringskrav, milepæler og stopp-punkter, kontroller, sanksjoner, dialogmøter, samarbeids- og kommunikasjonsformer mellom aktørene mv. Det er gjort flere regimeendringer siden IA-starten i 2001, men det har vært vanskelig å oppsummere effektene av mange av endringene på grunn av manglende fokus på systematiske utprøvinger og evalueringer. I tilknytning til dette aktuelle FoU-programmet vil det være av stor interesse å prøve ut nye grep på en slik måte at en systematisk kan oppsummere effektene av disse. Et eksempel kan være behovet for dagens lovdefinerte «universelle» milepæler i en tid der nye digitale arbeidsmetoder åpner for mer målrettet oppfølging.

NAVs oppfølging

Det samme gjelder NAVs oppfølging mer spesielt, der det så langt har vært prøvd ut mange ulike varianter gjennom lokale initiativer – f.eks. saksdrøftingsverksteder, håndtering av aktivitetskravet rundt 8 uker, teamorganisering av oppfølgingsarbeidet, behovsavklaring og involvering av den sykmeldte på et tidligere tidspunkt, innhenting av bredere informasjon enn det som kommer i oppfølgingsplanen mv. Få av disse utprøvingene er imidlertid tilfredsstillende evaluert og effektene er usikre. Det er derfor av stor interesse å få systematisk prøvd ut antatt lovende tilnærminger i større skala og med robuste forskningstilnærminger.

Det er også behov for kunnskap om hvordan nye digitale tjenester fra NAV påvirker sykefraværet, herunder effekter av digitaliseringen av søknadsprosessen og sykmeldingsattesten, og om digitale tjenester gjør samhandlingen mellom aktørene enklere og mer effektiv.

Profilering

Et tredje spor handler om såkalt profilering eller stratifisering av populasjonens sykmeldte. Med de store strømmene som passerer f.eks. 8 ukers

sykmelding i løpet av et år, er det vesentlig å finne fram til redskaper som tidlig kan blinke ut de som A) har størst risiko for langtidsfravær og frafall og B) vil ha størst nytte av adekvat og koordinert bistand fra arbeidsplassen, NAV og helsetjenestene. Det kan være ulike innfallsvinkler til dette, fra enkle screeningverktøy til bruk av stordata. Formålet vil være å best mulig kunne konsentrere og målrette oppfølgingsinnsatsene fra NAV og andre IA-aktører.

Oppfølgingsmetodikk

Det vil også være viktig å rette et søkelys mot den oppfølgingsmetodikken som tas i bruk av ulike aktører. Et eksempel er to store pågående forsøk med RCT-design som omhandler bruk av Motiverende Intervju (MI) overfor sykmeldte. Det er imidlertid behov for ytterligere utprøvinger av og forskning på andre metodiske tilnærminger. Et relatert tema handler om hvordan utnytte de digitale kommunikasjonsformene som fortløpende introduseres for å styrke brukeroppfølgingen og i størst mulig grad arbeidsrette brukerløpene – f.eks. gjennom ulike former for såkalt «nudging».

Sykmelders rolle

Et neste temaområde angår sykmelders/legens rolle, vurderinger og atferd. I IA-perioden er det gjort en del FoU-arbeid på denne fronten, f.eks. funksjonsvurderinger fra leger, 365 dagers egenmelding, leger som foretar en second opinion ved langtidsfravær, NAV-ansatte leger som følger opp fastleger mv. Så langt er det lite som synes å ha hatt effekt på sykefraværet. Det er imidlertid aktuelt med mer forskning langs dette sporet. Sykmelders rolle kan omhandle bl.a. fortolkninger av sykdomsbegrepet og presiseringer av dette; kommunikasjonen fra sykmelder til NAV og arbeidsgiver (hva man skal kommunisere om, måten det kommuniseres på); om sykmeldingen og andre verktøy som nyttes av sykmeldere treffer og virker arbeidsrettende eller medikaliserende; og rolle- og ansvarsdelingen mellom sykmelder og andre aktører.

Samvirke på tvers

Et siste temaområde handler om hva som er konstruktive og effektive samarbeidsformer mellom de mange involverte aktørene i oppfølgingsarbeidet. Det gjelder mellom sektorer, mellom offentlige aktører og virksomhetene, og også innad i NAV mellom lokalkontorene og Arbeidslivssentrene. Flere prosjekter er gjennomført eller i gang på dette området, men det er behov for ytterligere utprøvinger og forskning. Et viktig aspekt vil her være potensialene for mer fleksibel samhandling gjennom digitalisering av sykefraværsoppfølgingen.

Helsetjenestene har også en viktig rolle i sykefraværsarbeidet. Dette handler bl.a. om helsebaserte/finansierte tiltak der retur til arbeid er et eksplisitt mål. Såkalte Return-to-Work-tiltak (RTW-tiltak), med et eksplisitt fokus på å redusere sykefravær og frafall, kan foregå ved f.eks. arbeidsrettede opptrenings-/ rehabiliteringssentre, i poliklinikker, som arbeidsrettet kognitiv terapi mv. Disse tiltakene sto for majoriteten av initiativene under «Raskere Tilbake»-satsningen fra 2007 til 2017. Det har i ettertid vist seg vanskelig å oppsummere effekter og lærdommer av disse initiativene. Et pågående prosjekt følger opp innlemmingen av Raskere Tilbake-porteføljen i helseforetakenes budsjetter, der ambisjonen bl.a. er å se etter effekter av tiltakene. På initiativ fra Arbeids- og velferdsdirektoratet er det også i gang arbeid med en stor systematisk kunnskapsoversikt om effekter av RTW-tiltak i regi av Folkehelseinstituttet. I FoU-programmet legges det opp til å vurdere mulige initiativer på dette området når kunnskapsoppsummeringen fra FHI foreligger våren 2021, dvs. i tilknytning til utarbeidelsen av en handlingsplan for 2021. Det er imidlertid behov for mer forskning om hvilke potensialer som ligger i et tettere og bedre samvirke mellom NAV og helsetjenester rundt sykmeldte, der en går sammen om felles, systematiske innsatser inn mot virksomheter og/eller brukergrupper. Et eksempel er konseptet HelselArbeid hvor kunnskapsgrunnlaget om effekter foreløpig er spinkelt. Det er behov for forskning knyttet til en videre spredning av denne modellen, både implementering- og effektforskning. Mer generelt er det behov for systematisk utprøving av og

forskning på nye samvirketilnærminger rettet mot personer med lange og/eller gjentakende sykefravær, og spesielt når det gjelder de store sykefraværsgruppene med muskel/skjelett- eller psykiske plager og lidelser.

Aktuelle tverrgående temaområder



I tråd med de omforente innsatsområdene i gjeldende IA-avtale, er to hovedoverskrifter i dette notatet A) forebyggende arbeidsmiljøarbeid og B) hyppige, gjentakende og lange sykefravær. Det vil samtidig legges vekt på å skue på tvers av disse temaområdene, og også stimulere til prosjekter som ser på tvers av system/virksomhetsrettet arbeidsmiljø- og sykefraværarbeid og mer individrettede virkemidler og oppfølging. Det er stor overlapp mellom disse områdene – f.eks. vil forhold som positive retur-faktorer, mulighetene for tilretteleggingstiltak og arbeidsbelastninger på arbeidsplassen ha betydning for muligheten for retur til arbeid etter langtidsfravær. Dette antyder at forholdet mellom arbeidsmiljøarbeidet og det mer individrettede sykefraværarbeidet i virksomhetene er et tema som bør utforskes, og også mulige gevinster av å integrere disse arbeidsområdene nærmere.

Ifølge forskningsoppsummeringen fra Frøyland m.fl. (2018) er det så langt lite forskning av god kvalitet om de konkrete prosessene og erfaringene på selve arbeidsplassen. Robuste og gode kvalitative studier på arbeidsplassnivå er etterlyst fra mange hold. Dette temaet knytter an til organisering og samarbeid mellom aktørene i ulike typer virksomheter, herunder leders, tillitsvalgte, verneombudene/ vernetjenestens og arbeidstakernes roller. Det er prosessene, erfaringene, barrierene og

mulighetene på arbeidsplassen som her står i sentrum. Et bransjeperspektiv vil her kunne bidra til å fremme økt etterbruk av resultatene.

Det vil her være viktig å få fram mer forskning og systematisk kunnskapsutvikling, både hvilken rolle partssamarbeidet (både to- og trepartssamarbeidet) i virksomheter som lykkes, og om hvilke former for organisering av IA-virksomheten og partssamarbeidet som er effektivt for å redusere sykefravær og frafall. Også bedriftshelsetjenestenes potensielle rolle i forhold til sykefravær og frafall er lite belyst i forskningslitteraturen så langt.

På arbeidsmiljøfeltet mer spesielt, har tidligere studier i hovedsak undersøkt tiltak rettet mot enkeltindividets helseatferd som for eksempel fysisk aktivitet. Få studier har undersøkt effekter av forebyggende arbeidsmiljøarbeid som virkemiddel for å redusere sykefravær og uføretrygd. I IA-avtalen fremheves viktigheten av å være tidlig ute med kartlegging, drøfting og innsats for kompetanseheving innen forebyggende arbeidsmiljøarbeid. På dette området er det derfor et spesielt behov for forskning som kan undersøke effekter av iverksatt partsdialog og tiltak på den enkelte arbeidsplass, samt hvilken rolle og verdi lokalt partssamarbeid har for vellykket arbeidsmiljøarbeid gjennom identifisering og forebygging av arbeidsmiljøutfordringer.

Et viktig spørsmål i denne forbindelse er også hvilke former for bistand fra det offentlige side som skaper positive ringvirkninger i virksomhetene. Hva stimulerer til systematisk og målrettet arbeidsmiljø- og sykefraværarbeid, og hvordan kan vi utvikle et helhetlig bistandstilbud som gir verdi for virksomhetene? En viktig problemstilling er her virksomhetenes kunnskaps- og bistandsbehov, og hva som skal til på virksomhetsnivået for å ta i bruk kunnskap og kunnskapsbaserte verktøy som skal bidra til forebygging av sykefravær og frafall. Hvordan formidle kunnskap og på best mulig måte bistå til kompetansebygging i virksomhetene?

Det framgår av tidligere kunnskapsoppsummeringer at vi i liten grad har kunnskap om virkemåte og ikke minst effekter av de betydelige ressursene som legges ned i Arbeidslivssentrene. Det er lokale variasjoner i innretning og prioriteringer, men det er behov for å utvikle et opplegg for evaluering av effekter av sentrenes arbeid, gjerne i tilknytning til en bredere belysning av hvilke typer innsatser fra det offentlige som har eller ikke har effekter inne i bedriftene.

Et viktig spor vil her også være å utforske hva som er hensiktsmessige og effektive måter å bistå særlig små bedrifter på, slik at de stimuleres til å jobbe både forebyggende og individrettet for egen motor.