

# Kartlegging og evaluering av NAV sin oppfølging av IA-avtalen 2019-2022

Sluttrapport – delprosjekt 1

**Knowledge for a better society**

Oxford Research utvikler kunnskap for et bedre samfunn, ved å kombinere vår kompetanse innen forskning, strategi og kommunikasjon.

Vi gjennomfører undersøker, analyser og evaluerer på tvers av fagområder og på en rekke tematiske felt, inkludert nærings- og regionalutvikling, velferdsområdet, arbeidsmarkeds- og utdanningsområdet, samt på forsknings- og innovasjonssystemer.

Vi legger til rette for implementerings- og endringsprosesser basert på utfallet av våre utredninger og analyser.

Oxford Research ble etablert i 1995 og er en del av Oxford Group. Vi har kontorer i Danmark, Norge, Sverige, Finland, Latvia og i Belgia (Brussel).

**Oxford Research AS**

Østre Strandgate 12  
4610 Kristiansand  
Norway  
(+47) 40 00 57 93  
[post@oxford.no](mailto:post@oxford.no)  
[www.oxford.no](http://www.oxford.no)

**Oppdragsgiver**

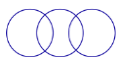
Arbeids- og velferdsdirektoratet

**Prosjektperiode**

Mai – september 2022

**Team**

Stine Meltevik  
Kristian Boysen  
Frode Bjørge  
Yngve Tufteland  
Silje Hjelmeland



**The venn-diagram** is a stylistic representation of Oxford Research's efforts to combine competences in research, strategy and communication, in providing knowledge for a better society.

## Forord

I dette strategiske notatet setter vi søkelys på hvordan NAV har fortolket, operasjonalisert og fulgt opp IA-oppgavet i inneværende periode. Notatet kan inngå i NAV sitt innspill til Arbeids- og inkluderingsdepartementet i forbindelse med innretningen av en eventuell ny IA-avtale.

I arbeidet med notatet har vi intervjuet en rekke aktører. Medlemmene av Koordineringsgruppen inngår som sentrale informanter, og arbeidslivspartenes perspektiver er tillagt særlig vekt. Det er disse aktørenes subjektive opplevelser av, og synspunkter på, NAVs arbeid som i særlig grad presenteres i notatet. I tillegg har vi intervjuet sentrale aktører fra NAV og andre myndighetsorganer. Informantutvalget gjør at det er de overordnede perspektivene på NAVs arbeid med IA-avtalen som er belyst, og vi understreker at dette ikke gir et fullstendig bilde av aktiviteter og arbeid som er lagt ned, verken av NAV eller partene.

Intervjuene har dekket ulike problemstillinger, men spørsmål om HelseIArbeid og digitalisering er prioritert. Vi har også hatt tilgang til ulike dokumenter som er relevante for å forstå NAVs samlede innsats.

Pandemien er en sentral kontekstuell ramme rundt gjeldende avtaleperiode. I intervjuene har vi valgt å ikke bruke mye tid på dette, da det er en felles forståelse for at pandemien utgjør et krevende bakteppe for NAVs arbeid. Videre vil vi påpeke at en del funn omhandler avtalen i seg selv, mer enn NAVs oppfølging av oppdraget. Vi har likevel valgt å inkludere noen elementer fra førstnevnte, da vi anser disse som nyttige innspill til NAV.

Prosjektet har vært gjennomført innen en svært begrenset tidsramme og rapporteringen tar derfor form som et strategisk notat. Det betyr at det ikke er rom for lange begrunnelser og drøftinger. Det har heller ikke vært ambisjonen med denne delen av oppdraget. Vi vil takke alle informantene som har stilt opp til intervju på kort varsel!

Kristiansand, 1. september 2022

På vegne av prosjektteamet,



Sjefsanalytiker Stine Meltevik (prosjektleder)

Oxford Research AS



# Innholdsfortegnelse

<b>Konklusjon og anbefalinger .....</b>	<b>1</b>
<b>Hovedfunn.....</b>	<b>3</b>
Inngangen til avtalen .....	3
NAV som fagdirektorat .....	3
IA-virkemidlene .....	4
Kommunikasjon av IA-avtalen .....	10
Trakten som modell.....	11
Digitalisering.....	12
Fylkesnivået .....	13
NAVs forståelse av partssamarbeidet.....	13
NAVs samarbeid og samordning med andre etater.....	14

## Konklusjon og anbefalinger

Inneværende IA-avtale er vesentlig endret fra tidligere avtaler. Endringene har stilt særlige krav til NAVs tolkning, operasjonalisering og iverksetting av avtalens virkemidler. Pandemien har ytterligere komplisert NAVs oppgaveløsning. I sum har dette gitt etaten et utfordrende utgangspunkt.

Vi finner at NAV har gjort mye godt arbeid i oppfølgingen av IA-avtalen. Undersøkelsen vår avdekker samtidig kritikk av NAVs samlede innsats. Vi synliggjør her en rekke forbedringspunkter som både NAV og IA-avtalens parter bør ta tak i. For NAV er de viktigste funnene som følger:

- Partene melder om større avstand til IA-arbeidet i inneværende periode. NAV får kritikk for manglende informasjon, lite tydelighet rundt prioriteringer underveis og svakere forankring av IA-arbeidet på ledelsesnivå i direktoratet.
- Ulik kompetanse og praksis ved de ulike NALS har, kombinert med stort handlingsrom for NAV-fylkene, ført til for store forskjeller mellom de ulike NALS.
- Styringsdialogen mellom NAV og AID bør bli tettere i opptakten til en eventuell ny avtale.
- NAV kan bli tydeligere i sin rolle som fagetat. Åpenbare utfordringer med komplekse virkemidler bør kommuniseres klart og tidlig.
- Flere påpeker at NAV har levert ut over oppdraget. Arbeidslivets parter omtaler ikke alltid denne merinnsatsen som noe positivt, men tolker det i flere tilfeller som at NAV går ut over eget mandat.
- Samarbeidet mellom NAV og andre fagetater omtales som positivt. Ikke minst gjelder dette en tettere kobling mellom NAV og Arbeidstilsynet som har funnet sted.

Partene bør på sin side merke seg følgende:

- Partene framstår i liten grad som pådrivere for den nødvendige digitaliseringen av NAVs tjenester. Dette skyldes delvis manglende informasjon fra NAV og delvis svak bestillerkompetanse hos partene.
- IA-avtalen lider under mangel på en klar kommunikasjonsstrategi. Ansvar for at arbeidslivet skal vite om IA-avtalens innhold og virkemidler er fordelt på for mange aktører. Å gi ansvaret til mange aktører, fører til ansvarspulverisering.

**Anbefalinger:**

- Implementering av nye virkemidler må være mer enhetlig på tvers av NAV-fylkene. Ikke minst gjelder dette NALS sitt arbeid. Arbeidsgivere må møte likeverdige tilbud i hele landet dersom avtalen skal være relevant. I tilfeller hvor dette ikke er mulig, bør man unngå å ta virkemidlene inn i IA-avtalen.
- IA-avtalen må ledsages av en kommunikasjonsplan. Planen må inneholde en tydelig avklaring av roller og ansvar for de ulike partene. Vi stiller spørsmål ved om partene er best egnet til å nå ut med informasjon til det uorganiserte arbeidslivet.
- NAVs erfaringer og fagekspertise bør være tilgjengelig for partene tidlig i forhandlingsprosessen, for eksempel gjennom å besvare spørsmål som partene kollektivt har formulert og oversendt.
- Det bør opprettes en møteplass der NAV informerer og drøfter digitalisering med partene.

# Hovedfunn

## Inngangen til avtalen

Den politiske konteksten forut for forhandlingene om ny IA-avtale i 2018 var vesentlig annerledes enn ved tidligere avtaler. Det var lenge uklart om det ville bli en ny avtale, og flere aktører trykket på for endringer. Da den nye avtalen ble signert 18. desember 2018, var avtalen betydelig endret fra tidligere perioder med hensyn til omfang og virkemidler. NAV ble i liten grad hørt i løpet av forhandlingene, og det er vårt inntrykk at NAV hadde få holdepunkter for å operasjonalisere enkelte virkemidler. Resultatet ble en lang innkjøringsprosess for å fortolke avtalens hovedbudskap og omfang. Det var først med IA-veilederen, et knapt år inn i avtaleperioden, at avtalen fikk en språkdrakt som organisasjonens mange deler kunne forholde seg til.

Utgangspunktet for NAVs oppdrag var med andre ord krevende. Vi finner gjennomgående forståelse for dette blant samtlige aktørgrupper. Det er derfor grunn til å vurdere mulige grep som kan gi en raskere og mer effektiv implementering, samtidig som et handlingsrom for ønskede endringer opprettholdes. Vi mener at konsultering med NAV underveis i forhandlingene, vil kunne bøte på flere av utfordringene som inneværende avtaleperiode har vært preget av. Formålet med en slik kunnskapsinnhenting vil være å forbedre informasjonsgrunnlaget for partenes diskusjoner. Arbeidslivets parter kan for eksempel enes om en forespørsel til NAV i form av en orientering eller besvarelse av et sett med spørsmål som er relevante for forhandlingene.

## NAV som fagdirektorat

Det ble etablert en prosess med erfaringsformidling fra myndighetsaktørene i forrige forhandlingsrunde, men basert på intervjuene, fremstår det som at NAV i begrenset grad hadde påvirkning på statens forhandlingsposisjon da avtalen ble utformet. Det tyder på at NAV i liten grad fungerte som et faglig rådgivende direktorat for departementet i en sak som berører etatens arbeid i sterk grad. Dette tolkes av oss både som en svikt på etterspørselssiden hos eierdepartementet, men også som en svikt i årvåkenheten til NAV-ledelsen som på eget initiativ kunne spilt inn forslag til prioriteringer. Slik vi oppfatter det, gjelder dette ved innføringen av avtalen, og i det første kritiske året etter at den trådte i kraft da mye av operasjonaliseringen fant sted. Inn mot eventuell fornyelse av IA-avtalen, bør NAV-ledelsen formidle erfaringer og forslag til forbedringer på en måte som kan brukes i forhandlingene.

NAVs oppdrag i IA-avtalen er formelt beskrevet i de årlige tildelingsbrevene fra ASD/AID. De årlige tildelingsbrevene refererer til det opprinnelige felles tildelingsbrevet til de involverte etatene og gjengir selve IA-avtalen. Det synes ikke som at departementet



har lagt mer detaljerte føringer inn i tildelingsbrevene etter hvert som avtalen har virket. Det er heller ikke mange spor den andre veien, altså spor av at NAV har sendt skriftlig dokumentasjon på utfordringer knyttet til implementeringen og vurderinger av virkemidlenes egnethet. NAV har med andre ord i for liten grad informert departementet om utfordringer og egne prioriteringer underveis. Mangelen på informasjon om utfordringer og prioriteringer har også frustrert partene. NAV har vært klar over partenes frustrasjon, men har, slik vi tolker det, ikke formidlet denne kunnskapen til departementet på en tydelig nok måte.

Til sammen indikerer dette at NAV har vært for defensive i styringsdialogen når det gjelder oppfølging av IA-avtalen. NAV bør også i det løpende arbeidet stole på egne faglige vurderinger og formidle disse tydelig til departementet og til arbeidslivets parter.

## IA-virkemidlene

Gjeldende avtale består av en rekke virkemidler, herunder også nye virkemidler. Et gjennomgående funn er at det i stort er enighet om hvilke virkemidler som fungerer og ikke fungerer. Det er imidlertid ulike perspektiver på *hvorfor* enkelte av virkemidlene ikke fungerer. I det følgende går vi kort inn på virkemidlene som er særlig omtalt i intervjuene.

### Arbeidsmiljøsatsingen

For å gjøre en offensiv innsats for bedre forebyggende arbeidsmiljøarbeid, ble det som del av gjeldende avtale etablert en ny arbeidsmiljøsatsing som skal bidra til kunnskap, kompetanse og verktøy for virksomhetene. Arbeidsmiljøsatsingen er en tverretattlig satsing og skal støtte opp under begge innsatsområdene i IA-avtalen. Satsingen dreier seg om målrettet bransje- og arbeidsplassrettet kunnskapsutvikling, formidling og veivisning i forebyggende arbeidsmiljøarbeid.

Partene i avtalen omtaler satsingen i stort som hensiktsmessig, og det uttrykkes ønske om videreføring av satsingen på arbeidsmiljø. På spørsmål om satsingen, er det først og fremst arbeidsmiljøportalen partene omtaler. Flere av arbeidslivets parter ytrer at de har havnet på sidelinjen i arbeidet med portalen, og at det har tatt tid å få den på plass. Når det er sagt, er de fleste langt på vei positive til portalen og intensjonene med den.

### Tilskudd til ekspertbistand

I enkeltsaker med lange og/eller hyppig gjentakende sykefravær kan tilskudd til ekspertbistand være aktuelt dersom fraværet ikke blir løst gjennom bedriftsintern sykefraværsoppfølging. Intensjonen med ekspertbistand fremstår som hensiktsmessig, men det er flere utfordringer med virkemiddelet.

Flere av informantene hevder at ekspertbistand ikke har vært vellykket. Ifølge disse intervjudeltakerne er utfordringen knyttet til hvordan NAV har operasjonalisert

virkemiddelet, og ikke til virkemiddelet i seg selv. Virkemiddelet er, ifølge enkelte av arbeidslivets parter, ikke forvaltet i tråd med deres intensjoner. Blant annet blir det trukket fram at ekspertbistand er for byråkratisk og komplisert sett i forhold til størrelsen på tilskuddet.

Selv om partene har vært med i utformingen av forskriften, peker flere på at forskriften gjør det vanskelig for virksomhetene å få tilgang til og benytte ekspertbistand. Fra partenes ståsted bidrar forskriften til et større fokus på hva tilskuddet *ikke* kan brukes til, i stedet for å peke på hva det kan brukes til. En annen utfordring som løftes frem handler om usikkerhet rundt hvem som kan inngå som ekspert.

Intervjudeltakere fra NAV gir på sin side uttrykk for en viss frustrasjon over partenes manglende forståelse for at det juridiske rammeverket gir begrenset fleksibilitet. NAV opplever også bestillingen som uklar og peker på et legitimt behov for å hindre at virkemiddelet utarmer virksomhetenes eget ansvar. Forslaget om ekspertbistand som virkemiddel kom sent i forhandlingsprosessen og var etter manges mening for dårlig utredet.

Avtalepartene erkjenner at det er tidkrevende å etablere nye virkemidler, og lav kjennskap og kunnskap om ekspertbistand trekkes frem som en vesentlig barriere. Til tross for at bruken av ekspertbistand økte gradvis gjennom 2021, har de fleste fylker et underforbruk av tildelt budsjett.<sup>1</sup> Til sammenligning var forebyggings- og tilretteleggingstilskuddet samt honorar til BHT, bedre kjent i arbeidslivet. Vi stiller derfor spørsmål om innholdet i ekspertbistand kunne vært bedre kommunisert til arbeidslivet.

### **HelseIArbeid**

Selv om virkemiddelet HelseIArbeid var nytt i inneværende avtaleperiode, har ulike tjenestesamhandlingsmodeller på arbeid-helse-feltet blitt utprøvd og dels videreført de siste 20 år. Universitetssykehuset i Tromsø og NAV Arbeidslivssenter Troms og Finnmark er nasjonal ressursenhet for HelseIArbeid, og arbeidslivets parter refererer til virkemiddelet som tydelig regionalt forankret i nord.

Det ligger en betydelig styringsutfordring i ubalansen mellom NAVs klare oppdrag om etablering av HelseIArbeid, slik det er formulert i ulike tildelingsbrev de siste årene, og mangelen på et tilsvarende klart oppdrag til Helsedirektoratet eller de regionale helseforetakene. Det finnes rett nok oppdragsdokument til helsesektoren som poengterer samarbeid med NAV om samtidige helse- og arbeidsrettede tjenester, men føringene er mindre eksplisitte. Ulik oppdrag i de to sektorene har komplisert implementeringen av virkemiddelet og ført til store regionale forskjeller i hvorvidt konseptet tilbys, helt eller delvis. Disse utfordringene er kjent og har vært drøftet i dialogen mellom NAV og departementet. Partene i arbeidslivet er på sin side kritiske til ulik praksis mellom

---

<sup>1</sup> NAVs årsrapport for 2021.

regioner, men det er etter vår mening grunn til å stille spørsmål ved om det er realistisk at virkemiddelet kan fungere likt på tvers av ulike helseforetak. Enkelte er også kritiske til hvordan NAV har løst problemet med manglende oppdrag til helsesektoren. Fraværet av prioritering av tiltaket på ledelsesnivå i helseforetakene har ført til NAV har jobbet med å finne faglige aktører i helsetjenesten som har delt NAVs ambisjon om å jobbe med forebygging og tidlig intervensjon gjennom HelseIArbeid. En slik nedenfra-og-opp-strategi, hvor NAVs fylkeskoordinatorer har etablert samarbeid med ressurspersoner innen spesielt fysisk medisin, får hard medfart fra enkelte av arbeidslivets parter. Vi finner imidlertid liten motstand mot en slik framgangsmåte i styringslinjen.

En gjentakende tilbakemelding i intervjuene, har vært at HelseIArbeid i for stor grad er et virkemiddel hvor forkjemperne primært befinner seg i NAV og NAVs ledelse. Enkelte stiller også spørsmål ved hva arbeidslivets parter skal bidra med, på tross av at LO og NHO har tatt tydelige initiativ underveis i perioden.

Arbeid-helse-området framstår som et avgjørende innsatsområde for å lykkes med målsettingene i IA-avtalen. Dagens styring og oppgavefordeling er ikke egnet til å innfri ambisjonene om et tettere samarbeid her. I HelseIArbeid blir NAV sittende med eneansvar for å implementere tiltaket, med varierende innsats og prioritering fra de regionale helseforetakene. Selv om det nå er faglige retningslinjer på vei, er det grunn til å stille spørsmål ved om det er tilstrekkelig for å fjerne uønsket variasjon. Skal HelseIArbeid være et reelt samarbeidsområde, må dette konkretiseres i oppdragsbrev og følges opp i styringsdialogen med helsevesenet. Dersom man anser strammere styring av de regionale helseforetakene som urealistisk, bør ambisjonene for virkemiddelet slik det er utformet i dag, nedskaleres. Det er betydelige systemiske hindre i finansieringsordningen for helsevesenet og delvis også prioriteringsforskriften, så NAV vil ha gode argumenter for hvorfor virkemiddelet ikke har fått det volumet man hadde håpet på.

Vi mener samtidig at kunnskapsgrunnlaget for HelseIArbeid er så solid at det bør være mulig å utarbeide digitale løsninger hvor kunnskapen kan formidles på en lettfattelig måte.

### **Kompetansetiltak for langtidssykemeldte**

Virkemiddelet rettes mot arbeidstakere som har behov for kompetansetiltak for å kunne kvalifiseres til annet arbeid og stå i arbeid. Det retter seg med andre ord mot 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. Fremdeles er det for lite kjennskap til kompetansetiltaket.

I enkelte intervjuer har det kommet kritikk av NAVs håndtering og prioritering av virkemiddelet. Partene uttrykker at det er krevende å forstå hvordan virkemiddelet kan operasjonaliseres og brukes. Enkelte informanter fra NAV påpeker utordringen med implementering og drift av tiltaket. Dette begrunnes hovedsakelig med at det å lansere, etablere og drifte et nytt tiltak i en så kompleks etat, er en krevende øvelse.

### **Bransjeprogrammene**

Formålet med bransjeprogrammene er å mobilisere partene på bransjenivå til i fellesskap å dokumentere og ta fatt i felles erkjente utfordringer. Det er partene selv som har foreslått hvilke bransjer som skal prioriteres og hvordan programmene skal innrettes. Felles for disse bransjene er at de har et potensial for reduksjon av sykefraværet og/eller er utsatt for omstilling.

Det er bred enighet om at bransjeprogrammene er et riktig og viktig IA-virkemiddel, både blant arbeidslivets parter og av myndighetsaktører vi har intervjuet. Kontekstualiseringen og målretting av innsats mot utvalgte bransjer fremheves som en styrke, og aktivisering og ansvarliggjøring av arbeidslivets parter trekkes fram som positivt. Flere kommer også med rosende omtale av arbeidslivssentrene innsats i bransjeprogrammene.

Det er store forskjeller i resultatoppnåelse mellom de ulike bransjeprogrammene. Dette ser likevel ikke ut til å nyansere partenes opplevelse av bransjeprogrammene som et virksomt virkemiddel. Tvert imot tar flere til orde for at flere deler av IA-avtalen må knyttes opp til utvalgte bransjer.

Etableringen og organiseringen av bransjeprogrammene blir imidlertid mindre positivt omtalt. Her er det rett nok forskjeller mellom de ulike programmene, men flere fremhever at riggingen av programmene tok lang tid og kunne vært bedre planlagt. Det blir også reist spørsmål om det innledningsvis burde vært en tydeligere avklaring av partenes rolle i og omfanget av arbeidet med programmene. Vi er imidlertid usikre på om det er rimelig å forvente at NAV skal foreta en slik avklaring.

Fra NAVs ståsted var bransjeprogrammene partenes anliggende fra starten av, og flere intervjudeltakere er klare på at ansvaret var tydelig plassert hos partene; «*Vekten legges i større grad på partenes rolle og ansvar, og hvordan man kan hente ut merverdien at et godt partssamarbeid i virksomhetene. [...]. Myndighetene skal bidra og støtte opp om samarbeidet om IA-bransjeprogrammene på strategisk nivå, for eksempel gjennom styringsgrupper e.l.*»<sup>2</sup> Arbeidslivssentrene fikk imidlertid raskt en utøvende rolle i programmene.

---

<sup>2</sup> Bransjeprogrammer under IA-avtalen 2019–2022. Forslag fra partssammensatt arbeidsgruppe 1. mai 2019, s. 5

I henhold til avtalen skulle altså NAV bidra på et strategisk nivå. Etter vårt skjønn er dermed bransjeprogrammene et eksempel på et virkemiddel hvor NAVs rolle er blitt annerledes og klart større enn forutsatt. Ifølge enkelte intervjudeltakere er antydninger om at partene ikke har tatt tilstrekkelig ansvar for bransjeprogrammene, feilslått kritikk. Ettersom det er NAV som har fagkunnskap og virkemidler innen denne type arbeid, burde forespørsler om bistand ikke komme overraskende på NAV. Vi finner likevel en gjennomgående tendens til at NAV imøtekommer ønsker og behov som kommer fra partene underveis i avtaleforløpet. Tydeligst er dette innen enkelte av bransjeprogrammene. Samtidig er det en kjensgjerning at arbeidslivssentrene er innrettet for å tenke bransjerettet. Dermed kan det for flere av arbeidslivssentrene være naturlig å ta en aktiv rolle i dette arbeidet. Sett opp mot avtalens innhold er det likevel vår vurdering at NAV har levert ut over oppdraget på dette punktet.

### **NAV Arbeidslivssenter (NALS)**

Intervjuene har vist at arbeidslivets parter er svært opptatt av hvordan NALS bruker egne ressurser og hvordan de ulike sentrene prioriterer mellom oppgavene de har ansvar for. Flere viser til at de ikke kjenner NALS igjen i denne perioden og at det er uklart for dem hva NALS skal gjøre. Mange av intervjudeltakerne ønsker å gå tilbake til fast kontaktperson og tettere oppfølging fra NALS mot enkeltvirksomheter. Dette bekrefter en oppfatning om at arbeidslivssentrene er den delen av NAVs organisasjon som partene mener seg mest berettiget til å mene noe om.

Det er store variasjoner mellom ulike NALS med tanke på hvilke virkemidler som tilbys, hvilke virksomheter som prioriteres og hvilken kapasitet sentrene har til å følge opp. Arbeidslivets parter poengterer at tilbudet til arbeidsgiverne varierer betydelig mellom ulike sentre og at dette er et problem.

Samtidig er det ingen tvil om at inneværende periode har vært uvanlig krevende for NALS. Ikke bare har de vært nødt til å endre praksis og opparbeide ny kunnskap og kompetanse, - pandemien førte også til at flere ansatte ved NALS ble omdisponert, samt at mange virksomheter hadde begrenset kapasitet til å ta imot tjenester.

Vi mener inneværende avtale har utfordret NALS på flere områder. IA-avtalen førte til vesentlige endringer av arbeidsoppgaver og praksis, og dermed også behov for en annen type kompetanse. Vi mener denne kompetanseutfordringen ikke kan undervurderes. Arbeidslivets parter har etter vår mening ikke stimulert denne omleggingen. Tvert imot; Flere av representantene fra arbeidslivets parter etterspør arbeidsformen som preget tidligere avtaler og som inneværende avtale skulle endre. De ulike sentrene har med andre ord ikke fått drahjelp i utfordringene de har vært stilt overfor. Det er historiske årsaker til at partene føler et slags eierskap til NALS. Selv om denne følelsen til dels er forståelig, mener vi likevel NAV bør være tydeligere på endringen som ligger i inneværende avtale, nemlig at IA-oppgavet gjelder for hele NAV, og at den nye IA-avtalen gjelder for hele

arbeidslivet. Denne endringen bør føre til at partene framover viser større interesse for NAVs innsats ut over arbeidslivssentrene.

Tilbakemeldingene fra arbeidslivets parter synliggjør en for stor variasjon mellom de ulike NALS. Deler av variasjonen skyldes tilpasning til regionalt arbeidsliv og er nødvendig, men etter vårt skjønn er *graden* av variasjon for stor. Vi oppfatter at dette skyldes en lite hensiktsmessig implementering av avtalen. De ulike arbeidslivssentrene startet implementering av den gjeldende avtalen raskt etter avtaleinngåelsen, til dels også før det var etablert en overordnet forståelse og operasjonalisering av avtalens innhold. Slik vi har forstått det, var dette nødvendig, rett og slett fordi etterspørselen etter tjenester krevde umiddelbar handling. En slik implementering og iverksetting skapte stor variasjon. Når IA-veilederen kom, hadde det allerede utviklet seg ulike pragmatiske praksiser ved ulike NALS. Intervjuene gir klare tilbakemeldinger på at disse praksisene fortsatt er virksomme og at praksisene er preget av kompetansen som de ulike NALSene besitter.

Vi mener NAV her har et betydelig ansvar for at forskjellene i tilbudet til arbeidsgiverne mellom ulike deler av landet er for stor. Implementeringen av nye virkemidler burde ideelt sett vært kjennetegnet av ferdig utviklede verktøy som kunne tas i bruk på en mer enhetlig måte på tvers av NAV-fylkene.

#### **Helhetlig tilbakemelding på virkemidlene:**

Vi vil bemerke at arbeidet med IA-avtalen er en pågående prosess med utstrakt dialog mellom NAV og partene på ulike nivå. Det innebærer at selve IA-avtalen som undersøkelsesobjekt er i utvikling og at intervjudeltakere refererer til ulike faser i dette arbeidet. I stort finner vi at NAV har gjort mye godt arbeid i oppfølgingen av IA-avtalen. Ifølge arbeidslivets parter er det imidlertid enkelte av virkemidlene som ikke er operasjonalisert i tråd med deres intensjoner, og som dermed oppleves å ikke være en hensiktsmessig tolkning av IA-oppdraget.

NAV er i denne avtaleperioden gitt stor frihet i IA-arbeidet. At det er avstand mellom partenes intensjoner og den faktiske operasjonaliseringen gjort av NAV, må forstås ut ifra dette. Når det er gitt stor frihet, er det vår oppfatning at det påhviler NAV et ekstra ansvar i kommunikasjon av de prioriteringer og valg som gjøres underveis i implementeringen. Manglende informasjon, lite tydelighet rundt prioriteringer underveis og svakere forankring av IA-arbeidet på ledelsesnivå i direktoratet, er en tilbakevendende kritikk av NAV i intervjuene.

Mange av utfordringene NAV har møtt i iverksettingen av de ulike virkemidlene, har utgangspunkt i de store endringene som ble gjort i forhandlingene før inneværende periode. Eksisterende virkemidler ble endret og nye kom til, uten at verken endringene eller de nye grepene var tilstrekkelig presisert. NAV og departementet forsto at

implementeringen ville bli krevende og kompleks, men denne forståelsen var i begrenset grad delt med arbeidslivets parter. Arbeidslivets parter hadde derfor urealistiske forventninger til tempoet i iverksettingsarbeidet. NAV strevde på sin side med sprik mellom direktoratsnivået og de operative delene av organisasjonen. På direktoratsnivå startet et møysommelig arbeid med å konkretisere og operasjonalisere de nye virkemidlene. Dette arbeidet måtte også koordineres med andre fagetater og tok naturlig nok tid. Ansatte ved for eksempel NALS, møtte imidlertid etterspørsel og forventninger umiddelbart etter at avtalen trådte i kraft. Dette spriket skapte ulike praksiser på tvers av regioner og bidro til å komplisere kommunikasjon av den nye IA-avtalen.

På spørsmål om hvilke IA-relevante behov i norsk arbeidsliv som dekkes av NAVs virkemidler, og hvilke behov som gjenstår, er det særlig manglende kjennskap til virkemidlene som allerede eksisterer som datagrunnlaget gir oss grunnlag for å påpeke. Det er lite hensikt i å utvikle nye virkemidler så lenge de allerede foreliggende virkemidlene ikke er tilstrekkelig kjent og brukt av arbeidslivet.

## Kommunikasjon av IA-avtalen

Mangel på en tydelig kommunikasjonsstrategi medfører at arbeidsgivere og arbeidstakere er for lite kjent med avtalens innhold. Dermed blir det også vanskeligere å nyttiggjøre seg av virkemidlene. Avtalens utforming gjør det utfordrende å kommunisere innholdet og øke kjennskapen til avtalen. Dette er et paradoks ettersom gjeldende IA-avtale omfatter hele arbeidslivet. Fra før vet man at IA-avtalen er best kjent og mest brukt av virksomheter av en viss størrelse, hvor det for eksempel er kompetanse på forebyggende arbeidsmiljøarbeid og sykefraværsoppfølging. NAVs kanalstrategi og trakt-modellen for IA-arbeidet har som premiss at flertallet av virksomheter må bruke selvbetjente, digitale tjenester. Et slikt premiss stiller krav til at virksomhetene vet hvor de kan finne hvilken informasjon. Kunnskap om mulige virkemidler vil trolig også gi bedre bestillerkompetanse og dermed øke bruken av virkemidler på alle nivåer av trakta.

IA-avtalen presiserer ikke hvilke aktører som har ansvar for å kommunisere avtalens innhold. Informantene er likevel relativt samstemte om at avtalepartene og NAV har ansvar for å gjøre virkemidlene kjent i arbeidslivet. For enkelte virkemidler er det imidlertid en omforent forståelse av hvorvidt hovedansvaret primært ligger hos partene eller hos NAV. Virkemidler som er et resultat av NAVs organisering, eksempelvis NALS, må formidles av NAV, mens bransjeprogrammene er arbeidslivspartenes hovedansvar. Virkemidler eller satsinger som gjøres i fellesskap mellom de ulike fagetatene, må kommuniseres av fagetatene i fellesskap. Vi mener at både NAV, andre fagetater og partene kunne tatt et større ansvar for å kommunisere innholdet i avtalen.

Nær sagt alle som er intervjuet er bekymret for at virksomheter ikke har tilstrekkelig kunnskap om IA-avtalen. Enkelte peker også på at arbeidslivet tar i bruk virkemidler uten

å være klar over at disse er et resultat av avtalen. Her mener vi det er grunn til å skille mellom ulike formål og kommunisere dette skillet tydelig til partene. Arbeidslivet må være kjent med digitale verktøy og virkemidlene som ligger i IA-avtalen, men det er ikke nødvendig at de vet at virkemidlene er der på grunn av avtalen. Det er forståelig om partene ønsker å kommunisere dette utad som IA-virkemidler, for eksempel til egne medlemmer, men formålet med virkemidlene må være det styrende i kommunikasjonen. Her kan NAV være tydeligere.

Vi finner enda mange eksempler på at arbeidslivet ikke er kjent med at virksomheter ikke lenger inngår egen IA-avtale. En annen utfordring som løftes fram er at partene har gode informasjonskanaler for å nå arbeidsplasser som er organiserte, både på arbeidsgiver- og arbeidstakersiden. Formidling til uorganiserte er derimot mer krevende. Når det gjelder sistnevnte, mener vi at NAV har en særlig rolle i å gjøre virkemidlene kjent og sikre at de er forståelige nok for arbeidsgivere og arbeidstakere.

Mange av intervjudeltakerne fra arbeidslivets parter peker på at det er vanskelig å kommunisere ut hva en kan forvente av enkelte virkemidler når praksisen er så ulike mellom fylkene. HelseIArbeid, ekspertbistand og NALS er blant virkemidlene som oftest nevnes i den forbindelse.

Vi mener at mangel på en tydelig kommunikasjonsstrategi medfører at arbeidsgivere og arbeidstakere er for lite kjent med avtalens innhold. Dermed blir det også vanskeligere å nyttiggjøre seg av virkemidlene.

## Trakten som modell

IA-veilederen gav avtalen en overordnet forståelsesramme og visuelt uttrykk gjennom den mye omtalte «trakten». Vi finner grunn til å spørre om denne er i utakt med både partene og NAVs dimensjonering av ressursinnsatsen til ulike områder.

De mest fremtredende ytterpunktene i figuren er mellom hva de «de mange» og «de få» virksomheter skal få fra NAV. Det er tenkt at «de mange» virksomheter skal kunne gjøre mye på egen kjøl med hjelp av veiledning via digitale verktøyer før NAV yter «de dyre timene» i form av personlig kontakt og assistanse. Den drivende faktoren som skal gjøre dette mulig, er nettopp teknologisk infrastruktur og digitalisering av flere tjenester. Etter vårt syn er imidlertid digitaliseringen et fragmentert landskap – riktignok med mange gode anslag – men vi spør oss om den er dimensjonert for oppgaven.

Digitaliseringen for «de mange», er på mange måter NAVs svar på at partenes nye avtale skal gjelde for alle. Arbeidslivets parter på sin side, viser etter vårt skjønn lite interesse for denne delen av avtalen, og flere nevner virksomheters preferanse for personlig kontakt. Vi legger likevel til grunn at virksomheter vil være opptatt av å ikke bruke mer tid enn nødvendig på forebyggende arbeidsmiljøarbeid, som tross alt trekker



oppmerksomhet vekk fra deres primæraktivitet, enten denne er inntektsgivende eller i form av offentlig tjenesteyting.

Dette bunner også i det som fremstår som et uavklart forhold mellom sykefraværsoppfølging på den ene siden og forebyggende arbeid på den andre. Etter vårt skjønn tilkjennegis det få eksplisitte standpunkt på hva som er forholdet mellom disse to i modellen, selv om de åpenbart henger sammen, og bør henge sammen, også i den rent operative ansvarsfordeling; man må gjennom forebygging blant de mange hindre at flere synker ned i den mer ressurskrevende nedre delen av trakten.

## Digitalisering

Den digitale transformasjonen av samfunnet stiller store krav til NAV. Folk har stadig større forventninger til tilpassede, sømløse og effektive digitale tjenester, og for mange vil digital samhandling være den foretrukne kontaktformen. Med svært store datamengder og kunnskap om enkeltpersoner og virksomheter, har NAV også særlig gode forutsetninger for å utvikle flere digitale tjenester. Dette er også tydeliggjort i oppdraget som er gitt NAV, uavhengig av IA-avtalen og dens partssamarbeid.

IA-avtalens mål om å inkludere hele arbeidslivet påvirker NAVs digitaliseringsarbeid, blant annet visualisert gjennom det øverste nivået i trakta. I vårt intervju materiale kommer det likevel fram et tydelig sprik i ambisjonsnivået for utviklingen av digitale tjenester. Mens representanter for NAV er tydelige på betydningen av godt tilpassede digitale tjenester, framstår partenes eierskap til digitaliseringen som svært varierende. Flere fra partenes side omtaler rett nok digitalisering som viktig, men bruker likevel mest tid på å snakke om behovet for fysisk kontakt og egne kontaktpersoner i tråd med slik IA-avtalen fungerte før. Vi stiller derfor spørsmål ved om partene klarer å utforme virkemidler og målsettinger som tar behovet for digital omstilling på alvor.

Etter vår mening er NAVs doble oppdrag en utfordring her. På den ene siden skal NAV gjennomføre en hurtig digital omstilling av sine tjenester og leveranser, på den andre siden skal NAV gjennom IA-avtalen forholde seg til partenes ønsker og prioriteringer for tjenesteleveransene. Dette doble oppdraget går ikke alltid opp, og det er uklart for oss hvorvidt partene har tilstrekkelig forståelse for hvor omfattende og kompleks den digitale transformasjonen vil være for NAVs tenke- og handlemåte.

Vi mener partene vet for lite om NAVs digitaliseringsarbeid. Derfor klarer de heller ikke å peile ut en god kurs for den digitale delen av IA-avtalen. Partenes manglende ambisjoner for digitalt IA-arbeid påvirker også NAVs innsats, selv om NAV naturligvis får sitt oppdrag fra departementet. Mer fokusert dialog om digitalisering mellom NAV og partene vil trolig føre til mindre frustrasjon, både hos partene - som med bedre bestillerkompetanse kan heve ambisjonsnivået, og hos NAV - som får sparringspartnere på et område som bare vil bli viktigere.

## Fylkesnivået

NAV-fylkene har hatt stort handlingsrom til å implementere IA-avtalen, særlig når det gjelder arbeidet som gjøres i arbeidslivssentrene. På den ene siden har flere av NAV-fylkene vist handlekraft ved å igangsette implementeringen av IA-virkemidlene i den nye avtaleperioden mens avtalens parter fortsatt ikke hadde konkretisert hvordan disse skulle se ut i praksis. Mål- og disponeringsbrevene fra Arbeids- og Velferdsdirektoratet er også overordnede når det gjelder oppfølgingen av avtalen i fylkene. Arbeids- og velferdsdirektoratet har tilsynelatende ikke vist nok forståelse for fylkenes behov for å omsette avtalenes intensjoner i praksis fra begynnelsen av. Etter hvert har det sentralt, blant annet i Veilederen, blitt gjort forsøk på å standardisere prosessene og tilbudene som gis. På den andre siden har partene opplevd den fylkesvise variasjonen i tilbud, som et problem. Dette blir særlig synlig for større virksomheter med aktivitet i flere fylker.

## NAVs forståelse av partssamarbeidet

Partene føler større avstand til IA-avtalen denne perioden sammenlignet med tidligere. Dette blir framhevet i nær samtlige intervjuer og knyttes til flere forhold. For det første hevdes det at NAVs ledelse ikke har god nok forståelse av partssamarbeidet og den historiske konteksten for IA-avtalen. Flere er eksplisitte på at ulike endringer i NAVs ledelse har svekket arbeidet med IA-avtalen og dialogen med partene. For det andre vises det til at partene er dårligere informert nå enn tidligere. NAV har ikke vært gode nok til å informere og grunnngi prioriteringene de har gjort underveis i perioden, ifølge partene. For det tredje vises det til at enkelte av virkemidlene i avtalen i liten grad er kjent blant partene og at spørsmål om status på og effekt av virkemidlene i varierende grad blir besvart.

Enkelte viser også til uenighet om hva partene kan og skal bidra med i implementeringen av ulike virkemidler. Det er store forskjeller i organisatorisk størrelse og ressurstilgang mellom arbeidslivets parter, og det er derfor begrenset hva enkelte av de mindre hovedorganisasjonene og deres medlemsforbund kan bidra med når det gjelder implementeringskapasitet. Økt implementeringskapasitet er heller ikke hovedformålet med partssamarbeidet, framheves det. Derimot tilfører partenes deltakelse noe kvalitativt unikt gjennom forankring, legitimitet og bred tilslutning.

I intervjuer med representanter fra NAV er det delte meninger om hva partene tilfører arbeidet med IA-avtalen. Mens noen viser til at NAV ville jobbet helt annerledes dersom det ikke var for avtalen og partenes deltakelse, hevder andre at NAV på flere områder likevel ville gjort mye av det samme. Mange i NAV-systemet understreker at de kjenner partene og deres posisjoner godt, og vi har ikke grunnlag for å hevde at NAV som organisasjon har begrenset forståelse av partssamarbeidet. Likevel spriker oppfatningene internt om hva som er partenes bidrag. I tillegg er som nevnt partene selv klare på at de nå

føler større avstand til avtalen og at noe av det unike med IA-avtalens innretning og arbeidsform har gått tapt de siste årene.

Vi mener partenes tilbakemelding må tas på alvor. Kontakten mellom NAV og partene er omfattende, og det er derfor noe overraskende at partene føler på denne avstanden. Samtidig må trepartssamarbeidet ha komplementære bidrag fra de ulike aktørene, og når både arbeidsgiverorganisasjoner og arbeidstakerorganisasjoner beklager opplevelsen av økt avstand til avtalen, blir det et problem for alle. I den forbindelse vil vi minne om at institusjonaliserte samarbeid ofte har en symbolsk dimensjon, hvor praksis og ritualer bekrefter samarbeidets betydning. Møter på ledernivå vil typisk ha en slik symbolsk funksjon, ut over konkrete beslutninger og resultater som kommer ut av slike møter. Mye tyder også på at flere av partene tillegger signeringen av IA-avtale i den enkelte virksomhet en slik symbolsk betydning, selv om den reelle nytten av en slik signering kan diskuteres. Vi mener NAV vil styrke relasjonen til partene dersom etaten er årvåken for betydningen slike symbolske handlinger kan ha.

## **NAVs samarbeid og samordning med andre etater**

Våren 2019 sendte Arbeids- og inkluderingsdepartementet ut et felles oppdragsbrev til Arbeids- og velferdsdirektoratet, Statens arbeidsmiljøinstitutt (STAMI), Arbeidstilsynet og Petroleumstilsynet. På denne måten signaliserte departementet en tydelig forventning til koordinert innsats og samarbeid mellom de ulike etatene. Felles oppdragsbrev kan også forstås som en måte å synliggjøre at IA-arbeid er mer enn bare NAV og arbeidslivssentrene innsats. Ikke minst varslet Arbeidstilsynets ansvar økt satsing på arbeidsmiljøarbeid og forebygging.

I våre intervjuer er samarbeidet mellom de fire etatene i overveiende grad omtalt positivt. Særlig gjelder dette relasjonen mellom NAV og Arbeidstilsynet. På tross av oppstartsproblemer knyttet til rolleforståelse og ansvarsfordeling, framheves samarbeidet med Arbeidstilsynet som et eksempel på hvordan ulike etater i fellesskap kan skape synergier og kvalitetsforbedring.

STAMI omtales som en faglig sterk aktør. Det er imidlertid få som mener STAMI har fått en ny eller endret rolle som konsekvens av felles oppdragsbrev. I stedet framheves arbeidsmiljøinstituttet som en stabil og pålitelig kunnskapsleverandør. Enkelte peker likevel på at forholdet mellom NAV og STAMI er styrket.

Petroleumstilsynet er for de fleste usynlige og lite delaktige i oppfølgingen av IA-avtalen. Unntaket er naturlig nok bransjeprogrammet innen sektoren, men få har registrert en mer overordnet og helhetlig tilnærming til IA-arbeidet fra Petroleumstilsynets side.

I sum framstår samarbeidet mellom de ulike etatene som en fruktbar, men ennå ikke fullt realisert tilnærming til et IA-arbeid som må være koordinert og på tvers at de ulike

etatene. Felles oppdragsbrev synliggjør også en nødvendig bredde i IA-arbeidet. Petroleumstilsynet er åpenbart en organisasjon med store faglige ressurser, og mye tyder på at deres systematiske tilnærming til risikofaktorer for arbeidsmiljø og sikkerhet kan ha overføringsverdi til andre sektorer.

# OXFORD RESEARCH

**Denmark**

Oxford Research A/S  
Vesterbrogade 149, Bld. 12  
3<sup>rd</sup> floor, 1620 Copenhagen V  
[office@oxfordresearch.dk](mailto:office@oxfordresearch.dk)

**Norway**

Oxford Research AS  
Østre Strandgate 12  
4610 Kristiansand  
[post@oxford.no](mailto:post@oxford.no)

**Sweden**

Oxford Research AB  
Norrandsgatan 11  
111 43 Stockholm  
[office@oxfordresearch.se](mailto:office@oxfordresearch.se)

**Finland**

Oxford Research Oy  
Eteläinen Hesperiankatu 18  
LH 2, 00100 Helsinki  
[office@oxfordresearch.fi](mailto:office@oxfordresearch.fi)

**Baltics/Riga**

Oxford Research Baltics SIA  
Kr.Valdemara 23-37, k.2  
LV-1010, Riga  
[info@oxfordresearch.lv](mailto:info@oxfordresearch.lv)

**Belgium/Brussels**

Oxford Research c/o ENSR  
5. Rue Archimède  
Box 4, 1000 Brussels  
[office@oxfordresearch.eu](mailto:office@oxfordresearch.eu)