

Siri Nørve

Forsøksvirksomhet som utviklingsarbeid

Byggforsknotat 82, 2006
Bolig, bygd miljø og samfunn

Siri Nørve

Forsøksvirksomhet som utviklingsarbeid

Emneord: forsøk, utviklingsarbeid, erfaringslæring, trygde-
etaten, oppfølging av sykmeldte

ISSN 0808-1476
ISBN 82-536-0905-1

© Copyright Norges byggforskningsinstitutt 2006
Materialet i denne publikasjonen er omfattet av åndsverk-
lovens bestemmelser. Uten særskilt avtale med Norges
byggforskningsinstitutt er enhver eksemplarframstilling og
tilgjengeliggjøring bare tillatt i den utstrekning det er hjem-
let i lov eller tillatt gjennom avtale med Kopinor, interesse-
organ for rettighetshavere til åndsverk.
Utnyttelse i strid med lov eller avtale kan medføre erstat-
ningsansvar og inndragning, og kan straffes med bøter eller
fengsel.

Adr.: Forskningsveien 3B
Postboks 123 Blindern
0314 OSLO
Tlf.: 22 96 55 55
Faks: 22 69 94 38

www.byggforsk.no

BYGGFORSK

Norges byggforskningsinstitutt

Siri Nørve

Forsøksvirksomhet som utviklingsarbeid

Byggforsknotat 82, 2006

Bolig, bygd miljø og samfunn

Innhold

Innhold.....	3
1. Forsøksvirksomhet som offentlig politikk	5
2. Trygdeetaten - politikkutviklingen.....	11
2.1 Attføringsmeldingen og oppfølging av sykmeldte.....	11
2.2 Fylkestrygdekontorene blir til.....	14
2.3 Skjer det noe – oppfølging av Attføringsmeldingen.....	15
2.4 Sandmanutvalget og IA-avtalen.....	17
3. Tre fylker – fylkestrygdekontorene og trygdekontorens roller	20
3.1 Oslo Fylkestrygdekontor.....	22
3.2 Vest-Agder	30
3.3 Buskerud - fylkestrygdekontor.....	34
4. Forsøk i trygdeetaten – læring om hva og for hvem?	38
Litteratur	42

1. Forsøksvirksomhet som offentlig politikk¹

Denne rapporten handler om hvordan politikktutvikling og yrkespraksiser påvirkes og endres gjennom forsøksvirksomhet. Caset her er forsøksprogrammet "Forsøksvirksomhet i trygdesektoren - et samarbeid mellom trygdeetaten og arbeidslivet for å forebygge og redusere sykefraværet".

Fra ca. 1990 og fremover skjedde store forvaltningsreformer, generelt i statsforvaltningen og i trygden (Jessen 2002). Det har i hele perioden vært fokus på økningen i sykmeldte og på avgangen til uførepensjon. Både Attføringsmeldingen og Sandmanutvalget har pekt på at "nye" oppgaver skulle løses, gjennom nye praksiser og med endrede institusjonelle rammer.

Som på mange andre samfunnsområder, ble det iverksatt en *forsøksordning* for å prøve ut nye løsninger og høste nye erfaringer. Programmet "Forsøksvirksomhet i trygdesektoren" startet opp i 1994 og løper fortsatt. Programmet har en årlig ramme på 10 mill. kroner. Programmet blir styrt fra Sosial- og helsedepartementet og iverksatt gjennom Rikstrygdeverket. Forsøksprogrammet kan sees som en frittstående oppfølger av forsøksprogrammet "Trygd og rehabilitering", se Bruusgård og Eriksen 1997.

Fokus i de to forsøksprogrammene er imidlertid ulike: Mens "Trygd og rehabilitering" hadde fokus på rehabiliteringstenkning med vekt på hjelpeapparatets metoder og tilnærminger, ble det i "Forsøksvirksomhet i trygdesektoren" lagt større vekt på forhold ved arbeidsplassen og arbeidsorganisasjonenes eget ansvar for forebygging, oppfølging og tilrettelegging, i tråd med Attføringsmelding (se senere). Programnotatet peker på at det i programmet "Trygd og rehabilitering" var få prosjekter med en sentral forankring på den enkeltes arbeidsplass og lite samarbeid med arbeidslivets parter.

Det heter i programnotatet for "Forsøksvirksomhet i trygdesektoren" at det er nødvendig med økt innsats når det gjelder rehabilitering knyttet til den enkeltes arbeidsplass (Programnotatet:2). Videre viser programnotatet til evaluering av Sykefraværprosjektet i LO-NHO område (for evalueringen, se Andersen 1992 a og b, 1995). Denne evalueringen viste at det var helhetlig og entydig forebyggende tiltaksstrategier som ga resultater. Programnotatet² peker videre på hvilket ansvar partene i arbeidslivet har for å redusere sykefraværet og introduserer programmet "Samarbeid mellom trygdeetaten og arbeidslivet for å redusere sykefraværet" som en støtte til partenes arbeid.

Programmet hadde tre overordnede målsettinger.

1. Bedre livskvalitet ved å legge til rette for at brukeren, så langt det er mulig og hensiktsmessig, skal være i aktivitet og arbeid
2. Helhetlig og samordnet rehabiliterings- og attføringstilbud som er forankret i vedkommendes arbeidssituasjon
3. Reduksjon av sykefraværet

I det nye forsøksprogrammet skulle:

- arbeidslivets parter være aktive med i prosjektutformingen og i enkeltprosjekter

¹ En stor takk til alle som har hjulpet meg til å få dette manuset i land. Takk til Tone Alm Andreassen ved AFI som har inspirert og gitt faglige kommentarer og til Anne Berit Lundqvist og Berit Nordahl som har bidratt i manusbearbeidingen.

² Programnotatet er senere revidert flere ganger.

- tiltakene være forankret på den enkeltes arbeidsplass
- trygdeetaten ha en sentral rolle i prosjektene/forsøksvirksomheten

Programnotatet viser til at trygden er tillagt oppgaver og oppfølgingsansvar som gir trygden en sentral rolle for å sette i gang tiltak. For å få til et helhetlig oppfølgings- og rehabiliteringsarbeid, forutsettes et tett samarbeid mellom bedrift/arbeidsliv og trygdeetaten. Programmet skal iverksettes gjennom trygdeetaten, der Rikstrygdeverket skal stå for søknadsvurdering og innstilling overfor departementet og vil ha ansvaret for oppfølging av prosjekter som har fått støtte. Søknadene skulle fremmes via fylkestrygdekontorene.

Det var lagt opp til at initiering av prosjekter skulle skje nedenfra, fra aktører i det offentlige hjelpeapparatet, fra partene i arbeidslivet og deres organisasjoner, fra kommuner og fylkeshelsetjenesten, fra bedriftshelsetjenester og fra idrettslag og andre organisasjoner. Det var også åpent for at den sentrale rådgivingsgruppen nedsatt av Helse- og Sosialdepartementet selv skulle kunne initiere prosjekter.

Som vi ser, var forsøksprogrammet "Forsøksvirksomhet i trygdesektoren" et forsøks- og utviklingsprogram som sto på skuldrene av andre innsatser, Forsøksprogrammet "Helse og rehabilitering og LO/NHOs sykefraværprosjektet 1991-1993. Forsøksprogrammet føyer seg inn i en rekke av forsøk i norsk forvaltning.

Lang forsøkstradisjon

I Norge har vi en lang tradisjon for å drive forsøksvirksomhet. Skolesektorene hadde i mange år sitt eget forsøkssekretariat, opprettet i 50-årene. Vi hadde på 80-tallet en mengde forsøk knyttet til den kommunale sektor med sekretariat i Kommunaldepartementet. Videre ble det på 90-tallet iverksatt et stort forsøksprogram knyttet til utvikling av rehabiliteringsmetoder med sekretariat i Sosialdepartementet. Også i boligsektoren har vi hatt en rekke statlig og kommunalt finansierte forsøks- og utviklingsprosjekter. Ofte har prosjektene vært organisert i programmer³ rettet inn mot å stimulere til nytenking og samarbeid på tvers av grupper for å løse oppgaver lokalt. Vi har videre hatt forsøksvirksomhet innen svært ulike sektorer, som forsøksvirksomhet etter lov om barnevernstjenesten og struktur og oppgavefordelingen i offentlig forvaltning.

Vi fikk i 1992 også en lov om forsøk i offentlig forvaltning. Denne loven hadde som formål å utvikle funksjonelle og effektive organisasjons- og driftsformer i offentlig forvaltning og forbedre offentlig tjenesteyting. Poenget var at en skulle kunne drive forsøk der den øvrige lovregulering ikke åpner for det (St.- meld. nr. 35 1991-92). En rekke av de forsøksvirksomhetene som er gjennomført, har ikke hatt behov for særlig tillatelse eller regulering og består i hovedsak av aktiviteter som kunne vært iverksatt nå som helst. "Forsøksvirksomheten i trygdesektoren" er i hovedsak et eksempel på det siste.

Politikk og forvaltning i endring

³ Det har vært flere programmer. Relevant i denne sammenhengen er blant andre:

- Statens nærmiljøutvalg (1981 - 1990), ledet av Miljøverndepartementet
- Bolig- og miljøfornyelsesprogrammet (1986 - 1990), ledet av Kommunal- og arbeidsdepartementet
- Nærmiljø i by-programmet (1990 1993), ledet av Kommunal- og arbeidsdepartementet og Miljøverndepartementet
- Samvirke mellom kommune og frivillige lag og organisasjoner "SAM-programmet" (1993 - 1996), Miljøverndepartementet
- Prosjekt Nabohjelpsområder (1992 - 1995), ledet av Justisdepartementet ved det Kriminalitetsforebyggende råd (KRÅD).

Den tradisjonelle framgangsmåten for å utforme offentlig politikk har vært basert på utredninger av problematiske områder. En har gjennom utredninger prøvd å finne alternative løsninger og når løsningen var vurdert, ble de vedtatt og iverksatt. Modellen bygger på våre muligheter til å forutsi og styre samfunnsutviklingen og at det i dag er mange forhold som undergraver dette premisset for politikktutvikling (Hagen og Rose 1989). Blant annet skaper raske og lite forutsigbare endringer usikkerhet med hensyn til sammenhengen mellom mål, problemer og løsninger. Under slike omstendigheter representere forsøksordninger en mer fleksibel og eksperimentell policyutforming. Forsøksvirksomheten tillater mer skrittvis tilnæringer og der en kan prøve ut noe uten å forplikte seg mht. utfallet. Forsøksordninger utgjør slik en innovasjonsstrategi som gir muligheter til å vinne erfaringer med forskjellige løsninger før man treffer et endelig valg og unngår at beslutningstaker investerer for mye prestisje i resultatet (Hagen og Rose 1989).

Incentiver for endringer i etablerte organisasjoner

Når ny politikk skal iversettes, skjer det i hovedsak gjennom etablerte organisasjoner og tjenesteapparater. Det skjer også institusjonelle nydannelser (se senere) for å få gjennomført nye oppgaver. Men det opprettes ikke nye organisasjoner hver gang staten skal få utført nye oppgaver. Oppgavene blir lagt til eksisterende organisasjon, noe som innebærer at organisasjoner eller iverksettingsapparatet i offentlig politikk må være endringsdyktig. Organisasjoner må kunne ta opp nye oppgaver og finne nye løsningsmetoder eller arbeidsformer.

Et vanlig insentiv for å få til endringer, har vært bruken av ”gulrøtter” eller goder som motiverer for de ønskede endringene. Tilskuddsordninger har vært mye brukt som gulrøtter. Staten har for eksempel gitt tilskudd eller delfinansiert ulike tiltak i kommunene som et ledd i å få kommunene til å iverksette nye eller andre tiltak og tjenester rettet mot visse grupper. En annen metode er å lage forsøksordninger der staten går inn og full- eller delfinansierer forsøkene. Slik kan forsøksvirksomhet sees som gulrøtter – som virkemidler for å få til nye og andre tiltak. Gjennom forsøkene får en ikke bare skapt nye ideer og prøvd ut tiltak i liten skala. Gjennom å få en kommune eller et fylkestrygdekontor til å gjøre noe nytt, vil en samtidig få til et nytt fokus og kanskje også en ny prioritering: når forsøksvirksomheten opphører, vil den organisasjonen som iverksetter forsøket kanskje selv mene at forsøket representerte en god og nyttig virksomhet som de skal fortsette å prioritere. De nye tiltakene, organisasjonsmåten eller metodene kommer i tillegg eller i stedet for det de tidligere gjorde. Virksomheten vil slik utvikle og endre seg.

Forsøksvirksomhet som virkemiddel brukes derfor ut fra ulike strategier:

- For å generere ideskaping
- For å teste ut nye metoder/tiltak/organisasjonsformer i liten skala og finne ut hvordan de virker
- For å iversettende endringer i organisasjons preferanser, prioriteringer, metoder eller organisering

Organisatorisk læring

Forsøksvirksomhet kan knyttes til tenkning om organisatorisk læring (Leeuw, Rist og Sonnichsen 1994). Organisasjoner lærer i den grad noen av dens deler tilegner seg kunnskaper som de anser som potensielt nyttige for organisasjonene. Det innebærer at organisasjonene ikke bare gjennomfører forsøk og evaluerer, men at den *forandrer seg undervegs*.

For å lære, må organisasjoner arbeide selvkritisk og reflektivt. En lærende organisasjon vil være en selvevaluerende organisasjon. Organisasjonen må videre ha kapasitet til å se seg selv i lys av andre og se sentrale aspekter ved seg selv og sine omgivelser. Organisasjonen må også være i stand til å relatere denne informasjonen til de normer som ligger til grunn for iverksettelsen. Dette er imidlertid vanskelig å få til, fordi de fleste vil ha problemer med å kunne være gode iverksettere samtidig som de er kritiske på grunnleggende spørsmål. Derfor trengs det ofte en informasjon og perspektivutveksling mellom en organisasjon og dens omgivelser.

Forsøk med evaluering kan være et bidrag til en slik lærings- og endringsprosess. Evaluering innebærer en tilbakeføring til organisasjonen som gir et bidrag til organisasjonens eget refleksjonsarbeid. Dette skjer m.a. ved at en evaluering holder opp andre perspektiver og forståingsmåter som bidrag til nye tolkninger av egne erfaringer.

Diskurser om styringsutviklingen – forsøk som revitalisering?

Det foregår en diskurs om det faglige skjønnets plass i velferdspolitikken og utviklingen av vår forvaltningsmodell (Fossestøl 2005). Kritikken handler om den store makt som fagfolkene besitter mht. oppgaveløsningen, produksjon og fordeling av tjenester. Det foreligger ulike svar på denne kritikken, fra rettighetsfesting av ytelser til borgerne til privatisering og markedsføring av tjenestene. Fossestøl peker her på andre alternativer og ser forsøks- og utviklingsvirksomhet som en revitalisering av vår forvaltningsmodell: Forsøkene kan være med å endre relasjonene mellom utøvere og brukere og slik endre det fagbaserte byråkratiets styring av velferdstjenestene. Forsøksvirksomhet bidrar slik til modernisering og revitalisering av velferdsbyråkratiene.

Hvordan oppfattes forsøk som læring?

I en artikkel fra 1993 følger Johan P. Olsen opp perspektivene fra Hagen og Rose: utvikling og endringer i forvaltningen, kan oppnås gjennom to grunnleggende prosesser. Den ene er rasjonal kalkulasjon der en ser framover og bygger på forventninger (prognoser), kalkulasjon og valg ut fra forventet utbytte (å utrede seg fram til et resultat). Den andre er erfaringsbasert læring som ser bakover og bygger på tilbakeføring av informasjon og evaluering av tidligere erfaring, uten at kausalsammenhenger nødvendigvis blir forstått og spesifisert. Han peker på at det i norsk forvaltning er det blitt vanlig å si at forsøk skal skaffe konkret og erfaringsbasert kunnskap om hvordan reformer virker. Politikken skal prøves ut i praksis og tilpasses etter hvert, et syn som går igjen i meldinger i forvaltningspolitikken og i St. Meld 35 1991-92 (Olsen 1993).

Men han mener at forsøksvirksomhet ikke nødvendigvis knyttes til erfaringslæring. Han mener at reformarbeidet har hatt preg av idealet om læring som et kontrollert, vitenskapelig eksperiment. I forsøksvirksomheten stilles det spørsmål om hva som ble oppnådd (knyttet til mål) i et tiltak. Det er mål- middelrelasjonene og effekter av tiltak som har vært fokusert. Olsen peker på at å kartlegge årsakssammenhenger (og på vise samfunnsmessige konsekvenser) av tiltak er problematisk fordi forsøkene ikke er kontrollerte eksperimenter. Han mener derfor at det er nyttigere å se på forsøk som læring om hva som skjer i et felt når en prøver å utvikle noe. Det er ikke bare sluttresultatet som er interessant.

Olsen peker på at læring i organisasjoner er vanskelig både for praktikere og forskere: Erfaringsbaserte læreprosesser preges ofte av tvetydighet og usikkerhet, m.a. fordi det er knyttet verdier og interesser til selve tokningen av virkeligheten. Utfallet av slike tokningsprosesser påvirkes av ressurs- og maktforholdene i feltet. Derfor bør en ha fokus på hvem som har innflytelse på lærerprosessen.

Perspektiver på Forsøksvirksomheten

Dersom vi ser på forsøksvirksomheten som en læringsprosess, framgår det av programnotatet hvilke aktører som er invitert inn og hva målene skal være (se Nørve 2000, kap 3). Slik sett ble det lagt opp et bredt opplegg knyttet til å lære om både virksomhetens handlinger for å forebygge og reduserer sykefraværet og offentlige tjenesters bidrag både overfor virksomhetene, overfor individene og som prosesskoordinatorer.

Men forankringen og iverksettingen av forsøksprogrammet i trygdeetaten, peker mot at denne etaten spesielt skulle utvikle tiltak og policy på området. Det var et delmål i det første programnotatet å øke kunnskapen om utviklingsarbeid i trygdeetaten. Ansvar for iverksettingen av det enkelte prosjekt ble lagt til fylkestrygdekontoret i det fylket der prosjektet hører hjemme, og fylkestrygdekontoret skulle ha ansvaret for å trekke med seg trygdekontor(ene) i de prosjektene der det ikke var gjort. Fylkestrygdekontorene var i 1994 relativt nylig opprettet, og ut fra Norbomutvalget skulle fylkestrygdekontorene m.a. være en motor i utviklingsarbeidet i etaten, både mht. til personal og organisasjonsutvikling (Støtte og styringsorganer i trygdeetaten 1988:11). Slik sett kunne det være naturlig å legge mye av ansvaret for iverksettingen til de nye fylkestrygdekontorene.

Fylkestrygdekontoret som utviklingsmotor

Gjennom sitt engasjement i programmet skulle fylkestrygdekontorene ikke bare være motor i utviklingsarbeidet, men også øke sitt engasjement i oppfølging av sykmeldte. Dette var ut fra Attføringsmeldingen et prioritert mål. Det var i følge Rikstrygdeverket "et stort behov for utvidet engasjement hos fylkestrygdekontorene"⁴. Strategien var å få til deltagelse og engasjement i fylkestrygdekontorene gjennom å gjøre dem til prosjektansvarlige. Den opprinnelige tanken bak programmet og iverksettelsen var ikke bare å drive forsøk for å vinne kunnskap, men også å bruke forsøksvirksomheten som en pådriver for å styrke alle deler/nivåer av etaten i oppfølgingsarbeidet. Etaten skulle gjøre noe annet og mer for å følge opp de sykmeldte. Det lå en tanke bak virksomheten om at det skulle foregå lærerprosesser i trygdekontorene, i fylker og kommuner.

Det var altså mange parter som skulle delta i forsøk og læring. Men vi skal i denne rapporten følge opp hvordan fylkestrygdekontorene tok utfordringen og hvordan trygdekontorene lot seg involvere. Dette er naturlig nok også knyttet til hvilken innretning og innhold som forsøkene fikk etter hvert. Bidro forsøksvirksomheten til å utvikle trygdens arbeid med oppfølging av sykmeldte? Eller på hvilken måte har forsøksvirksomheten bidratt til politikk-, organisasjons- og tiltaksutvikling?

Dette vil vi belyse ved å se på forsøksvirksomheten i tre fylkestrygdekontor. Er det slik at fylkeskontoret eller trygdekontoret selv har vært aktive og initiert prosjekter ut fra sin oppfatning om hvor skoen trykker? Er det slik at fylkestrygdekontoret bare har vært et prosjekthotell og administrert prosjekter på veggen av Rikstrygdeverket? Har prosjektene blitt integrert i fylkeskontorets øvrige arbeid? Har innholdet i prosjektene vært slik at det har vært relevant for trygdekontorenes og fylkestrygdekontorenes arbeid?

Hva som er relevant for fylkestrygdekontoret og dets oppgaver, må sees i relasjon til forvaltningsutviklingen. Fylkestrygdekontorets oppgaver og ansvar ble endret etter overføringen av Arbeidslivstjenesten til trygdeetaten og utviklingen av Arbeidslivssentrene

⁴ Brev av 17.07.1995 fra RTV til Fylkestrygdekontoret i Oslo.

som organisatorisk enhet ble lagt under fylkestrygdekontorene. Dette skjedde i 2002. Etter 2002 har fylkestrygdekontoret et todelt ansvar:

- Arbeidet mot virksomhetene og deres oppfølging av sykmeldte som ligger i Arbeidslivsentrene
- Arbeidet mot individet, systemkoordinering og informasjon ligger i trygdekontordelen av fylkeskontoret.

2. Trygdeetaten - politikutviklingen

”Forsøksvirksomhet i trygdesektoren” startet opp i 1994 og programnotatet må sees i relasjon til politikken og institusjonsutviklingen i perioden. Det var flere sentrale hendelser i politikkkfeltet i perioden 1992—2000, Attføringsmeldingen (St. meld.nr.39 1991-92), opprettelsen av fylkestrygdekontorene og Riksrevisjonens kritikk av oppfølgingen av Attføringsmeldingen. Deretter fikk vi Sandmanutvalgets arbeid og Intensjonsavtalen om et mer inkluderende arbeidsliv (IA-avtalen).

- Fylkestrygdekontorene ble opprettet i 1989 - 91 og var resultatet av en forvaltingsreform. Fylkeskontorene ble en ny enhet som dels skulle avlaste Rikstrygdeverket i trygdefaglige spørsmål, dels skulle være en hjelper og pådriver i trygdekontorutviklingen.
- Attføringsmeldingen kom i 1992 og trakk opp feltets mål og problemstillinger, opprettet en ny tjeneste og tydeliggjorde trygdens roller og oppgaver. En av disse oppgavene var oppfølging av sykmeldte. Dette var imidlertid ikke en ny oppgave ut fra Attføringsmeldingen.
- Riksrevisjonens oppfølgingsrapport kom i 1999 og var lite fornøyd med trygdekontorets oppfølging av sykmeldte og peker på behovet for å utvikle den kvalitative biten av oppfølgingsarbeidet.
- Sandmanutvalget ble nedsatt omtrent samtidig med avlevering av Riskrevisjonens rapport og leverte i innstilling i 2000. Dette utvalget skulle også se på økningen i sykefraværet. Utvalget la vekt på arbeidsgivers oppfølging av sine ansatte og tjenester rettet mot det systemrettede arbeidet. Den nye tjenesten, Arbeidslivstjenesten, ble flyttet fra arbeidsmarkedsetaten til trygdeetaten og omgjort til arbeidslivssentre, knyttet til fylkestrygdekontorene.

Vi vil derfor kort skissere innholdet i disse reformene som forsøksprogrammet må sees i relasjon til.

2.1 Attføringsmeldingen og oppfølging av sykmeldte

Arbeidslinja og styrking av arbeidsgiveransvaret

Det sentrale i Attføringsmeldingen var lansering av "Arbeidslinja". Meldingen argumenterer for å sikre velferden gjennom å holde oppe en så stor arbeidsstyrke som mulig. En viktig oppgave vil være å hindre avgang fra arbeidsstyrkene, ved å ta fatt i de lange sykefraværene som ofte ender i uføretrygd. Dette er ikke en oppgave for det offentlige hjelpeapparatet alene:

Arbeidslivet er problem- og sykdomsskapende, og arbeidsplassrelaterte forhold var årsak eller utløsende faktor ved utgåing av arbeidslivet. Arbeidslivspolitikken var derfor viktig og meldingen ønsker derfor å styrke arbeidsgiveransvaret mht. forebygging og oppfølging av sykmeldte.

Den etablerte politikken hadde utformet økonomiske støtteordninger for attføring som skulle stimulere arbeidsgiversiden til å bidra. Ifølge meldingen var det lagt for ensidig vekt på statens økonomiske bistand, og det reises tvil om effekten av de økonomiske virkemidlene. For å få større måloppnåelse, foreslo meldingen å legge større vekt på faglig framfor økonomisk bistand fra det offentlige.

Attføringsmeldingen peker på at attføringsapparatet ikke fungerer godt nok og peker på manglende ressurser, organisatoriske forhold og dårlig samordning av tiltak. For å sikre effektiv bruk av nye midler som tilføres, ønsket en først å gjennomføre en organisatorisk endring i hjelpeapparatet.

Meldingen tar tre grep:

- Utvikle offentlige kunnskapsbaserte virkemidler
- Styrke attføringsapparatet gjennom organisatoriske endringer
- Tydeliggjøre trygdens rolle overfor sykmeldte, arbeidsgivere og det øvrige hjelpeapparatet.

Kunnskapsbaserte virkemidler – en ny tjeneste blir til

Attføringsmeldingen lanserte en ny tjeneste "Arbeidslivstjenesten". Den skulle være en bedriftsrettet rådgivningstjeneste. Målet for tjenesten var å "motvirke fravær og frafall i arbeidslivet" og bidra til tidlig intervensjon i prosesser som kunne føre til helsesvekkelse og frakobling fra arbeidslivet. Tjenesten skulle bidra til å ansvarliggjøre arbeidsgiverne som ifølge arbeidsmiljøloven har ansvaret for å sikre bedriftens arbeidsmiljø og for å ivareta yrkeshemmede arbeidstakere. Den skulle også bidra til å skape ryddigere samarbeidsforhold mellom instansene som er involvert i arbeidsmiljø- og attføringsarbeidet. Tjenesten bygger på veiledning og rådgiving og ble iverksatt i 1994 (Alm Andreassen 1996, Torvatn og Arnfelt 1999). Tjenesten ble lagt til Arbeidsmarkedsetaten.

Styrking av attføringsapparatet

Gjennom en organisatorisk endring, ønsket en å få til en klarere funksjons- og arbeidsfordeling mellom trygde- og arbeidsmarkedsetaten. En valgte å overføre hovedansvaret for yrkesrettet attføring til arbeidsmarkedsetaten og å overføre de økonomiske virkemidlene innen yrkesrettet attføring til samme etat. En så denne overføringen som fordelaktig fordi etaten hadde et nærmere forhold til arbeidsgiverne, men også fordi arbeidsmarkedsetaten hadde en sterkere tiltaksorientering. Arbeidsmarkedsetaten fikk samtidig tilført nye ressurser til attføringsfeltet. Trygdens rolle i yrkesrettet attføring ble nå å informere om attføringsmulighetene og å oppmuntre personer med yrkeshemninger til å prøve aktive og yrkesrettede tiltak. Ansvaret for og virkemidlene i attføringsfeltet ble lagt til arbeidsmarkedsetaten.

Trygdens nye rolle

Trygdeetaten skal gjennom sin saksbehandling sikre at borgernes rettigheter blir ivaretatt. Men gjennom reformen blir trygden tildelt ny mål og oppgaver. Trygdeetaten skal i relasjon til arbeidslinja intervensere i utstøtingen av arbeidslivet og hindre at personer unødvendig går ut av arbeidsstyrken. Dette er ikke skissert som en oppgave for trygdeetaten eller offentlige tjenester alene. Dessuten eksisterer det allerede en rekke tjenester innrettet mot den syke og forhold ved arbeidsplassen, som for eksempel helsetjenestene, arbeidstilsynet og arbeidsmarkedsetaten. Trygdekontoret skulle ikke overta andre etaters oppgaver og heller ikke arbeidsgivers oppgaver og ansvar. Men trygdekontoret skulle bidra med informasjon og være koordinator og pådriver overfor andre aktører og samarbeidspartnere. Trygden fikk en *systemkoordinerende oppgave*, veiviserrollen, i tillegg til en *mer aktiv rolle i oppfølgingen av den enkelte*. Trygden skulle løse ulike oppgavetyper og styre mot flere mål og mer sammensatte mål enn tidligere.

Trygdeetaten har selv skilt mellom og beskrevet tre roller: *portvokterrollen*, *veiviserrollen* og *forebyggerrollen*. (Oppfølging av sykmeldte. Handlingsplan 1. I noen kilder opererer en bare med to roller, der forebyggerrollen ikke er gjort eksplisitt.)

Portvokterrollen består i å kontrollere vilkår for sykmelding og fatte riktige vedtak. Dette har alltid vært en sentral aktivitet ut fra trygdens mål om å sikre individuelle rettigheter og likebehandle like tilfeller. Portvokterrollen ligger i prosessen å registrere og godkjenne sykmeldinger.

Veiviserrollen innebærer å tilrettelegge for bruk av etatens tiltak og virkemidler, være initiativtaker, koordinator og pådriver i en helhetlig rehabiliteringsprosess og gi informasjon om alternative trygdeytelser (alternative virkemidler i trygden). Det er denne rollen som skal oppprioriteres (St.meld.nr. 39 s. 14). Med veiviserfunksjonen får trygden rollen å gi informasjon og tilrettelegge prosesser, både på individ- og systemnivå. Overfor den sykmeldte er det viktig å motivere, samt gi informasjon om alternativer. For den som er i jobb er tiltak, forebygging og tilrettelegging på arbeidsplassen viktig, samt å få en helhet i rehabiliteringsarbeidet.

Forebyggerrollen består i å påvirke leger og arbeidsgivere til å tenke aktiv motivering og jobbtilpasning, for at færrest mulig yrkesaktive blir sykmeldte, og i tilfelle over så kort tidsrom som mulig. Trygdeetaten kan bare i begrenset grad drive forebygging. Men trygdekontoret kan bidra med informasjon, skape dialog om muligheter og perspektiver, og være koordinator og pådriver overfor andre aktører og samarbeidspartnere (Oppfølging av sykmeldte. Handlingsplan 1, s. 4-5).

Oppfølging av sykmeldte – tjenesteutvikling i trygdeetaten

Attføringsmeldingen ønsket at trygdeetaten skulle ta en mer aktiv rolle i oppfølgingen av den enkelte. Men hva innebærer det å drive aktiv oppfølging av den sykmeldte? Rikstrygdeverket definerer oppfølging av sykmeldte som alt arbeid som skjer med den sykmeldte, med unntak av grunnlagsfastsettelse og utbetaling (se RTV-rapport 2/97). Det innebærer at oppfølgingsarbeidet er alt arbeid som er knyttet til sykepengeutinen og til å skape en systematisk handlingsplan for å etablere gode samarbeidsaktiviteter overfor den sykmeldte og samarbeidspartene.

Trygden satset strategisk på *tidlig oppfølging* av den sykemeldte ut fra den erfaring at det eksisterer en statistikk samvariasjon mellom lange sykmeldingsforløp og avgang til uføretrygd (Attføringsmeldingen, s.76). Poenget i Attføringsmeldingen var at trygdeetaten aktivt skulle ta stilling til behovet for sykmelding og om personen var arbeidsufør pga. sykdom, skade eller lyte. Det var videre viktig at trygdekontoret vurderer behovet for aktiv oppfølging i form av opptrening, medisinsk rehabilitering og/eller yrkesrettede tiltak på et så tidlig tidspunkt som mulig. Det fordi det er trygden som kjenner den enkelte arbeidstakers fraværsmønster og derfor er den instans som også kan presse på arbeidsgiver for å få til bedriftsintern attføring.

Det skulle derfor foretas en nærmere gjennomgang av alle saker der en arbeidstaker er sykmeldt over 8 uker og det ble innført et nytt strategisk punkt i prosessen, 12 ukersvedtaket. Det legges også en selvstendig vekt på innkalling og samtale med den sykmeldte og denne samtalen regnes av trygdekontoret som et vesentlig bidrag til oppfølgingen. Denne (første) samtalen knyttes til et tidspunkt *etter 2 uker og før 12 ukersvedtaket* skal fattes.

Det het i Attføringsmeldingen at attføringspolitikken skulle legge mindre vekt på styring gjennom økonomiske insentiver og legge større vekt på utvikling av tjenester. Iverksettingen av politikken førte til opprettingen av en ny tjeneste, Arbeidslivstjenesten og forventinger om at *trygden skulle utvikle nye tjenester*, knyttet mot arbeidsgiver som informasjon overfor ulike aktører i tjenesteapparatet gjennom koordinering og overfor den sykmeldte gjennom samtaler og veiledning (oppfølging).

Oppfølging av sykmeldte

Vi ser at oppfølging av sykmeldte har vært en oppgave for trygdeetaten i hele perioden fra Attføringsmeldinga til Sandmanutvalget og er fortsatt en prioritert oppgave for trygdeetaten. Vi har videre sett at Riksrevisjonen påpeker at det ikke har skjedd tilstrekkelig på dette området, til tross for at oppgaven er prioritert. Hva er dette et uttrykk for? Handler det om prioriteringer? Mangler trygdeetaten kompetanse? Er oppgavene utydelig definert? Jeg vil først gå gjennom sentrale offentlige dokumenter og se på hvordan oppgaven "Oppfølging av sykmeldte" er definert. Videre vil jeg ta for meg erfaringer med et forsøksprogram som ble iverksatt i trygdeetaten for at etaten skulle vinne erfaring med utvikling av nye arbeidsmåter knyttet til å følge opp sykmeldte. Til slutt vil jeg se på hva som ble prøvd ut og hvordan programmet ble mottatt i organisasjonen.

Det som er mitt poeng, er at etaten ble pålagt en ny utforming av sine oppgaver. "Oppfølging" var ikke lenger en forvaltingsoppgave, men en tjeneste som skulle hjelpe de sykmeldte. Trygdeetaten hadde ingen tradisjon eller metode for å drive avklaring/rådgiving av enkeltindivider eller systemrettet arbeid mot virksomhetene. Og den nye orientering krevde en ny referanseramme eller paradigme. Dette viste det seg vanskelig å få til.

2.2 Fylkestrygdekontorene blir til

Fram til 1991 hadde vi de lokale (kommunale) trygdekontorene og Rikstrygdeverket. Fylkestrygdekontorene ble etablert i 1991 som det administrative leddet mellom Rikstrygdeverket og trygdekontorene. De nye fylkestrygdekontorene avløste de tidligere fylkesnemndene. Disse nemndene fungerte som trygdefaglige instanser og fattet vedtak i saker som gjaldt attføringshjelp og uførestønad.

I løpet av 1989 – 91 ble det opprettet 19 fylkestrygdekontor. Fylkeskontorene var et nytt administrativt ledd mellom trygdekontorene og Rikstrygdeverket. Fylkesleddet ble tillagt trygdefaglig enkeltsaksbehandling innefor attføring, uførhet og yrkesskader på områder som fortsatt krevde avgjørelser utenfor det lokale trygdekontoret. En viktig oppgave var å følge opp trygdekontorene og gi tilbakemeldinger til Rikstrygdeverket.

Fylkestrygdekontorene ble organisert som en plan- og utviklingsavdeling og en trygdefaglig avdeling. Plan- og utviklingsavdelingene fikk ansvaret for å iverksette de nye mål- og resultatstyringssystemene i etaten og skulle være en motor i utviklingsarbeidet i etaten, både mht. til personal- og organisasjonsutvikling ("Støtte og styringsorganer i trygdeetaten" 1988:11). De nye fylkeskontorene reflekterte behovet for nye planleggingsenheter i forvaltningen med ansvar for ledelse- og organisasjonsutvikling (Jessen 2002). De nyopprettede fylkestrygdekontorene skulle ha et spesielt ansvar for å gjøre trygdekontorene bedre i stand til å fungere etter de nye intensjonene og bli en drivkraft i utviklingsarbeidet i etaten (Irgens 2000)

Fylkestrygdekontorene ble ikke bare vel mottatt. Mange trygdesjefer hadde vært småkonger og var ikke nødvendigvis entusiastiske over å komme inn i et system med større oppfølging, styring og kontroll (Sletten og Hovland 1999).

Fylkestrygdekontorene hadde en vanskelig start. I de trygdefaglige enhetene ble det ansatt folk med lang erfaring i saksbehandling. I Plan- og utviklingsavdelingene ble det mest rekruttert eksterne søkere med annen type høyere utdanning. Arbeidspresset i de stønadsfaglige avdelingene var stort, og ansatte ved utviklingsavdelingene måtte nedprioriterer sine saker for å hjelpe til med saksbehandlingen. Jo mindre fylkestrygdekontorene fikk dyktiggjort ytre etat, jo flere saker ville havne i fylkestrygdekontorene. Fylkestrygdekontoret som primært var etablert som utviklingsenhet, var i ferd med å ende opp som et nytt saksbehandlingsledd i etaten (Irgens 2000). Irgens peker her på at for en stor gruppe ansatte var trygdefaglig saksbehandling både viktig og meningsfull. Saksbehandlingsoppgavene er også relativt konkrete å forholde seg til og gir en umiddelbar mestringsfølelse. Dette arbeidet og denne kulturen fikk et ”overtak” i relasjon til utviklingsoppgavene som både er vanskelige å avgrense, ikke gir raske resultater og er forbundet med risiko og usikkerhet. Selv om fylkeskontorene var opprettet for å ta seg av utviklingsarbeid, var det i praksis de trygdefaglige verdiene som dominerte.

Dette nye organisasjonsleddet var det som fra 1994 fikk oppgaven med å gjennomføre forsøk for derigjennom engasjere seg i arbeidet med oppfølging av sykmeldte.

2.3 Skjer det noe – oppfølging av Attføringsmeldingen

Riksrevisjonen gjennomførte i 1998 – 99 en undersøkelse av ”i hvilken grad trygdeetaten følger opp de forutsetningene som Stortinget har knyttet til vedtak om styrking av etatens arbeid med oppfølging av sykmeldte, herunder om oppfølgingsarbeidet skjer på en tilstrekkelig systematisk og målrettet måte.” Riksrevisjonen oppsummerer oppfølging av sykmeldte til å handle om å påvirke trygdeforløpet gjennom gode og målrettede intervensjoner.

Det ble særlig lagt vekt på å belyse resultatene av og kvaliteten på oppfølgingsarbeidet. Undersøkelsen viste at det i perioden 94-98 har vært en vridning i fokus, fra nivået på sykefraværet til bruken av aktive tiltak. Om disse tiltakene har hatt påvirkning på sykefraværet, lar seg imidlertid ikke måle. Undersøkelsen viser at de målbare forbedringene på sykepengeområdet i hovedsak består av en økning i andelen 12-ukersvedtak fattet i rett tid og i andelen sykmeldte på aktiv sykmelding (Dokument nr. 3:9,4).

Undersøkelsen fant at i ca. 40 % av sakene de undersøkte, med en varighet lenger enn 12 uker, kunne det ikke dokumenteres kontakt mellom trygdekontoret og andre aktører, utover selve sykmeldingene. Kontakten med sykmeldte og lege har i det vesentlige skjedd ved utsendelse av standardblanketter, og i de fleste av disse sakene er ikke henvendelsen fulgt opp med senere kontakt. Denne begrensede bruken av samtaler forklarer kontorene med mangel på personalressurser og kompetanse. Kontakt med arbeidsgiver foregår i saker der Aktiv sykmelding brukes, men rapporten mener at bruken av dette tiltaket er lav (selv om bruken har vært økende).

Rikstrygdeverket kritiseres for å ha lagt for stor vekt på de kvantitative mål, som andel av 12-ukersvedtak fattet i rett tid og at kvaliteten i praksis ble en salderingspost. Undersøkelsen stiller også spørsmålsteget ved kvaliteten på 12-ukersvedtakene.

”Utviklingsarbeid gjenstår”

I Sosial- og helsedepartementets tilsvaer til rapporten forklarer de hvorfor de ikke er kommet lenger med oppfølgingsarbeidet. De mener at det bør kunne forventes at henvendelser til den sykmeldte eller legen, for eksempel ved hjelp av standardblanketter, blir fulgt opp av senere kontakt. ”Etter departementets mening gjenstaer det derfor en god del utviklingsarbeid naer det gjelder de kvalitative sidene ved oppfølgingsarbeidet” s.4. De viser til at sykepengesaker i lang tid har vaeret synonyme med utbetaling av penger og at kompetanse til a drive utadrettet oppfølging ikke har vaeret tilstede, samt at etaten i 1993 fikk kort tid til a forberede reformen.

Riksrevisjonen viser i sitt tilsvaer til at trygdeetaten i mange ar har hatt ansvaret for a folge opp sykmeldte og at dette ansvaret ikke var nytt, men ble tydeliggjort og styrket ved Stortingets behandling av Attføringsmeldingen. De burde na hatt tid nok og mener at sa lenge det kvalitative utadrettede arbeidet er et bærende element i oppfølgingsarbeidet, burde trygdeetaten i løpet av de siste fem arene ha maktet a opparbeide den kompetansen som er nødvendig for a ivareta dette aspektet ved en av etatens mest prioriterte oppgaver, Dokument nr. 3:9 s.5.

Etter ytterligere et tilsvaer fra Sosial- og helsedepartementet oppsummerer Riksrevisjonen sin kritikk av oppfølging av sykmeldte. Det er riktig at det er fattet en større andel av 12-ukersvedtak fattet i tide, men naer det gjelder alle andre virkemidler, har trygdeetaten kommet kort. De krav og forventinger som ble stilt i forbindelse med Stortingets behandling av Attføringsmeldingen, synes ikke a vaere tilstrekkelig oppfylt. Dette skyldes dels at trygdekontorene ikke har lyktes med a etablere et tilstrekkelig naer samarbeid med den sykmeldte selv, behandlende lege, arbeidsgiver og arbeidskontoret i traad med intensjonene i Attføringsmeldingen. Riksrevisjonene mener at det er behov for a intensivere arbeidet med den kvalitative delen av oppfølgingsarbeidet, slik at det i framtiden kan dokumenteres større forbedringer pa et omraade som i mange ar har vaert blant de høyest prioriterte i trygdeetaten.

Hva skjedde med tjenesteutviklingen?

Utviklingsbetingelser

Ser vi pa tjenesten overfor arbeidsgiver fra arbeidsmarkedsetaten, ble det opprettet en ny tjeneste for a ivareta oppgaven. Trygdeetaten skulle derimot utvikle nye tjenester i sitt ordinære apparat. Trygdekontorene ble i perioden 1993-95 tilfoert 100 ekstra stillingshjelmmer som skulle knyttes til arbeidet med oppfølging av sykmeldte. Rikstrygdeverket har selv evaluert denne satsingen, men rapporten er lite tydelig pa hvilke tjenester som utvikles (RTV-rapport 02/97).

Oppfølging av sykmeldte er i styringsmessig forstand en sammensatt aktivitet. Pa den ene siden er det klare regler for hva som skal gjoeres, knyttet til sykepengerutinene og folgelig muligheter for a lage enkel maal, f.eks. om aktiviteten er gjennomfoert ev. innenfor hvilke tidsrammer. Eikeland viser at det ble knyttet mest arbeid og mest konkrete anvisninger til endring og kontroll i sykepengerutinen. Gjennom en innholdsanalyse av lov, forskrifter og rundskriv viser han at regelverket avspeiler en fortsatt sterk vektlegging av kontrollfunksjonene. Saerlig er regler om beregning av sykepengegrunnlaget detaljregulert.

Samtidig er ”Veiviserfunksjonen” lite spesifikt utformet. Veiviserrollen bestaar ogsaa i raadgivning overfor den sykmeldte og arbeidsgiver og koordinering mellom aktører. Overfor den sykmeldte ivaretaes denne oppgaven f.eks. gjennom avklaringsamtaler med den

sykmeldte. Samtalen er i seg selv et viktig virkemiddel eller en metode i arbeidet. Store deler av dette arbeidet ligger utenfor det etablerte styringssystemet og blir slik ikke synliggjort, verken overfor den enkelte medarbeider i trygdekontoret eller overfor lederer på ulike nivå.

Samlet innebærer dette at tjenesteutviklingen innen trygdeetaten hadde problematiske utviklingsbetingelser fordi de nye tjenestene ikke var beskrevet godt, det fantes ikke en omforent praksis, og det fantes få virkemidler som satte fokus på tjenestene og utviklingen av disse. Trygdekontorene fikk i en periode tilført ekstra midler til intensivering/omstilling. Den omstilling som løpende skulle finne sted, måtte skjer uten tilførsler av midler. Det innebar at dersom den utadrettede aktiviteten skulle styrkes, måtte det skje interne omlegginger og omprioriteringer i trygdekontorene, i konkurranse med hevdvunne oppgaver og arbeidsformer. Og som vi tidligere har vist, lå det styringsmessige fokuset på å fatte 12-ukersvedtaket i tide.

Etablert praksis som paradigmeforståelse for nye oppgaver?

Et problem i moderne organisasjoner er at de må kunne endres og ta opp nye oppgaver. Det som skjer i trygdeetatens tilfelle, kan være at den nye oppgaven, oppfølging av sykmeldte, forstås i tråd med etablert praksis, som oppfølging i relasjon til sykefravær rutinen. Sentralt i rutinen er å samle inn informasjon for å underbygge vedtak som skal fattes til en viss tid ut fra foreliggende regelverk.

Alternativt kan en si at oppfølging av sykmeldte skulle være en ny og annerledes oppgave og en oppgave av en annen art. Den sykmeldte kan trenge hjelp til å avklare sin situasjon, enten "situasjonen" handler om arbeidshelse, arbeidsmiljø eller om medisinske problemer og rehabilitering. Å avklare handler også om å finne ut hva problemet består i før en kan finne en løsning. I mange tilfeller trenger den sykmeldte også ideer om hva som kan være løsninger og gjennom en slik avklaring også få en annen forståelse av sitt problem. En avklaring vil ofte kreve en avveining av mål og midler, og gjennom en slik prosess kan den sykmeldte se nye løsninger (Nørve og Alm Andreassen 1999). Å gi hjelp i en slik avveiningsprosess handler om en type tjenesteyting, og som arbeidsform er dette mer vanlig i f.eks arbeidsmarkedsetaten.

2.4 Sandmanutvalget og IA-avtalen

Det går ikke lang tid fra Riksrevisjonens rapport foreligger til et nytt offentlig utvalg oppnevnes. Sandmanutvalget (NOU 2000:27) ble oppnevnt ved kongelig resolusjon i april 1999. Utvalget hadde et omfattende mandat. Men kort fortalt skulle utvalget utrede årsakene til økningen i sykefraværet, foreta en samlet vurdering av de tiltak og regelendringer som var satt i verk i løpet av 90-tallet på dette området og drøfte tiltak overfor den sykmeldte og på arbeidsplassen. Arbeidet ble levert i september 2000 (NOU 2000:27).

Utvalget kunne ikke påvise en opplagt årsakssammenheng bak økningen i sykefraværet og uførepensjoneringen. Deres oppsummering av 90-tallets arbeid og tiltak knyttet til forebygging av sykefraværet og utstøting, går i korthet ut på at det ikke foreligger noen dokumenterte effekter knyttet til senkning i sykefraværet, verken av den offentlige innsatsen med å forbedre arbeidsmiljøet og styrke HMS-arbeidet, trygdeetatens individuelle oppfølging, eller forsøksvirksomheten som har foregått i periodene. Satsingen på yrkesrettet attføring i arbeidsmarkedsetaten har heller ikke bidratt til å redusere uføretilgangen (NOU 2000:108).

Utvalget legger til grunn at forebygging av sykefraværet og en aktiv oppfølging av sykmeldte er den mest effektive måten å forebygge sykefraværet. Her har arbeidsgiver et hovedansvar. Personer med problemer skal følges opp på arbeidsplassen f.eks ved at bedriftshelsetjenesten bistår arbeidsgiver med å tilrettelegge oppgaver. Videre skal arbeidsgiver lage en oppfølgingsplan i samarbeid med arbeidstaker. Denne planen skal sendes trygdekontoret og legges til grunn ved 12 ukersvedtaket.

Trygdekontoret skal på sin side bistå både arbeidstaker og arbeidsgiver, og etaten skal få en aktiv og medvirkende rolle i å få sykmeldte tilbake i arbeid (s 19). Trygdekontoret skal ha (se s. 19-20, s.143):

- ansvaret for å følge opp sykefraværarbeidet i virksomhetene
- bidra til å avklare behov for offentlige støtteordninger
- koordinere mellom bedrift og behandlende lege
- vurdere om det er behov for videre medisinsk utredning eller behandling
- evt. ta kontakt med arbeidsmarkedsetaten for å iverksette yrkesrettet attføring

Et mer inkluderende arbeidsliv

Med bakgrunn i Sandmanutvalgets rapport, inngikk Regjeringen og partene i arbeidslivet i 2001 en avtale om et mer inkluderende arbeidsliv. Målene for avtalen var å redusere sykefraværet, inkludere flere arbeidstakere med redusert funksjonsevne og øke den reelle pensjonsalderen (seniorpolitikken). Trygdeetaten fikk en sentral rolle i Intensjonsavtalen. Sentralt for avtalen var å videreføre og forsterke arbeidet med oppfølging av sykmeldte og personer på rehabiliteringspenger og reaktivere uførepensjonister. Videre var det viktig å bygge ut tjenestetilbudet overfor arbeidsgivere, med rådgiving, veiledning og opplæringsarbeid. Denne oppgaven var så omfattende at den ikke kunne innpasses innenfor den eksisterende rammen for etatens organisering av oppfølgingsarbeid. En måtte etablere en ny organisasjonsmodell – vi fikk arbeidslivssentrene.

Institusjonelle endringer og økt vekt på arbeidsgivers oppfølging

Til tross for Riksrevisjonens kritikk av trygdeetaten, mener Sandmanutvalget at trygdeetaten skal være den instans som har det samlede ansvaret for offentlige tiltak overfor sykmeldte med ansettelsesforhold. For å muliggjøre et annet grep fra trygdeetaten, blir Arbeidslivstjenesten overført fra arbeidsmarkedsetaten til trygdeetaten i 1.1.2002. Det blir bygd opp Arbeidslivssentre knyttet til fylkestygdekontorene, og kapasiteten blir vesentlig styrket i relasjon til den tidligere Arbeidslivstjenesten. Trygdeetatens budsjett ble i 2002 styrket med 177,5 mil kroner. Det arbeidet 306 personer ved arbeidslivssentrene i 2002, derav 86 overført fra Arbeidslivstjenesten. Arbeidslivssentrene skal stå for den systemrettede bistanden til virksomhetene for eksempel ved å bistå i utarbeidelsen av oppfølgingsrutiner i virksomhetene. Også trygdekontorene skal forholde seg til virksomhetene og opprette kontaktpersoner.

Oppfølging av sykemeldte

Trygdeetaten har hatt oppgaven med å følge opp sykmeldte, før Attføringsmeldingen og etter Sandmanutvalget arbeid. Ansvaret tydeliggjøres på nytt og nytt av ulike utvalg. Oppfølging av sykmeldte har etter Sandmanutvalget to fronter: Arbeidsgivers oppfølging av sine medarbeidere og trygdekontorets oppfølging av sykmeldte. Trygdeetaten skal gi bistand til arbeidsgivers oppfølging og gjennomfører dette gjennom en ny organisasjon knyttet til fylkestygdekontorene. Fylkestygdekontorene har fortsatt det overordnede ansvar for det trygdefaglige og utviklingsarbeidet ved trygdekontorene knyttet til oppfølging av sykmeldte.

Fylkestrygdekontoret får slik ansvaret for utvikling av nye (og gamle) tjenester:

- tjenesteutviklingen i trygdekontoret
- tjenesteutviklingen mot arbeidsgiver/det system- og bedriftsrettede arbeidet i arbeidslivssentrene

Ser vi på forsøksvirksomheten, blir den over tid relevant for trygdeetaten på nye måter ettersom trygdeetaten får ansvaret også for det systemrettede arbeidet.

3. Tre fylker – fylkestrygdekontorene og trygdekontorens roller

I dette kapitlet skal vi gå inn i tre fylkestrygdekontor og se hvordan iverksettingen av forsøkene er blitt forstått, organisert og gjennomført. Fylkestrygdekontorene skulle stå for utviklingsarbeid og slik sett kunne det være naturlig å legge ansvar for utviklingsarbeid til disse kontorene. Ut fra tidligere feltarbeid fant vi at det også ble drevet annet utviklingsarbeid fra fylkestrygdekontorene. Det er derfor naturlig å se på hvordan kontorene har evt integrert forsøksarbeidet med annet utviklingsarbeid og hvilket utbytte fylkestrygdekontorene selv mener de har fått ut av å drive forsøksvirksomhet. Her tenker vi både på det å være med i forsøksarbeid og utbytte mht å utvikle/tilegne seg kompetanse innen oppfølging av sykmeldte som var Rikstrygdeverkets intensjon med å legge forsøksporteføljen til fylkestrygdekontorene.

Vi vil også forfølge Olsen problemstilling (Olsen 1993): Hvem er det som lærer? Hva er det slag forsøk som kontorene mener de gjennomfører? Er det problemstillinger som kommer nedenfra, fra trygdekontorene? Og hva slag problemstillinger er det som reises fra trygdekontorene? Er det slik at trygdekontorene deltar i forsøkene? Og når trygdekontorene deltar, vil det føre til erfaringslæring som kan nedfelle seg i andre og bedre praksiser?

Olsen hevder også at skifte fra teoribaserte prognoser til erfaringsbasert læring har et demokratiserende potensial. Han er opptatt av å styrke grunnlaget for meningsdanning ved at folkevalgte skal lære av sine erfaringer, for dermed å gi mindre makt i meningsdanningen til ”ekspertene” (Olsen 1993) I vår sammenheng innebærer det at de trygdeansatte gjennom erfaringslæring får muligheten til selv å bearbeide erfaringer og *sende erfaringer oppover i organisasjonen* i stedet for bare å motta retningslinjer og rundskriv ovenfra. Det innebærer også at trygdeansatte deler erfaringer sammen med andre i samme posisjon: dvs. å utvikle praksiser på tvers av trygdekontor.

Hvem som lærer vil m.a. bestemmes av hvilken organisasjon som gjennomfører forsøket og hvilken rolle trygdekontoret og fylkestrygdekontoret har hatt. Tar vi utgangspunkt i organiseringen av forsøkene, har vi to hovedprinsipper:

- Der forsøket er gjennomført i *eksisterende organisasjon* vil erfaringer knyttet til metoder og til organisering kunne ivaretaes direkte i organisasjonen. Det kan innebære direkte bruk (som omorganisering eller nye praksisformer) og evt. spredning til andre organisasjonsheter. Her er det linjen som har ansvaret - enten det er virksomheten eller i trygden som er gjennomførende organisasjon. I denne forsøksporteføljen har forsøk vært gjennomført både i private bedrifter, i kommuner og i trygdens egen organisasjon.
- Der forsøket har vært et *frittstående forsøk*, *et forsøk som ikke har vært gjennomført i en eksisterende organisasjon*. Her vil hele ansvaret for å ta vare på resultatene ligge i fylkestrygdekontoret og i RTV, hos den som er ansvarlig for metodeutvikling.

Når et fylkestrygdekontor skal implementere erfaringer fra forsøk, står de overfor ulike oppgaver avhengig av forsøkets art.

Empiriske problemstillinger som må belyses i de ulike forsøkene

- Hvordan fylkestrygdekontoret har forstått oppgaven å drive forsøk.
- Hvordan de har organisert seg i relasjon til oppgaven (i hvilken avdeling arbeidet var plassert, ressurser, kompetanse).
- Hvilken sammenheng forsøksarbeidet ble satt inni og relasjonen til annet utrednings- og utviklingsarbeid.
- Hva de har sett som sin rolle for å ivareta forsøkerfaringene.
- Hva de har gjort med erfaringene, avhengig av forsøket art.

Vi vil i et avsluttende kapittel samle erfaringene fra fylkenes håndtering av forsøksvirksomheten og se dem i relasjon til intensjonen bak forsøksvirksomheten: Fylkeskontorene skulle gies en ansvarlig rolle i forsøksvirksomheten og trekkes inn i arbeidet med oppfølging av sykmeldte. Hva kan vi si om den læring som er kommet ut av forsøksvirksomheten? Hvordan har den bidratt til en utvikling av oppfølgingsfeltet? Hvem er det som har lært?

Metode og utvalg

For å kunne belyse disse problemstillingene, var vi avhengig av å velge fylker som har pågående forsøksvirksomhet eller som inntil ganske nylig har gjennomført forsøk for å få rimelig ferske erfaringer.

Fra Rikstrygdeverket fikk vi oversendt en liste over gjennomførte prosjekter og ut fra en vurdering av prosjektporteføljen ved de ulike fylkeskontorene og tid for siste prosjekt, valgt vi å ta for oss Oslo, Buskerud og Vest-Agder fylkestrygdekontorer.

Utvalg med tilknyttede forsøksprosjekter

Matrise 1. Fylksevis prosjektoversikt

Forsøksfylke	Prosjekter	Tidsrom	
Oslo	Reaktivisering av unge uføre	1995 - 96	
	FAPRO	1995 - 98	
	Sykefraværet blant ansatte i Oslo-skolen	1997 - 00	
	Straks	1998 - 01	
	Basisteam eller attføringsutvalg?	1999 - 00	
	Aktiv sykmelding, Folkehelse	1999 - 00	
	Kommunikasjon og helse	1999 - 00	
	Løsninger i arbeid	1999 - 03	
	Buskerud	Høgløkka	1994 - 94
		Modumprosjektet	1995 - 98
Hjelp gjennom samhandling		1998 - 00	
Linken		1999 - 01	
Ringerike – Hallingdalsprosjektet		1999 - 02	
Vest- Agder	Redusert utstøting og sykefravær i sykehus	2002 - 05	
	Aktiv Helse	1995 - 96	
	Helse og levekårsundersøkelsen	1996 - 98	
	Forsøk med egenmelding	2001 - 04	

For fylker med mange prosjekter, går vi ikke gjennom alle prosjektene. For Oslo gjennomgår vi seks prosjekter, for Buskerud tre og for Vest-Agder to prosjekter. Vest-Agder hadde bare gjennomførte to forsøk. Levekårsundersøkelsen var ikke noe forsøk, men kommer med på oversikten fordi den var finansiert av forsøksmidlene.

Som vi ser av matrisen, er det ingen ”ferske” erfaringer fra Oslo. Her ble siste forsøk avsluttet i 2003. I Buskerud var ikke siste forsøk avsluttet ved datainnsamlingstidspunktet og de øvrige prosjektene ligger flere år tilbake. I Vest-Agder var siste prosjekt avsluttet i 2004. Som vi ser ligger mange av forsøkene langt tilbake i tid. De som deltok, både fra fylkestrygdekontoret og som prosjektledere, er nå i andre jobber og erfaringene er blitt fjerne. Det viste seg å være vanskelig å ny informasjon gjennom intervju om spesifikke forhold, men lettere å få mer generelle vurderinger fra aktørene.

Vi har i første rekke henvendt oss til de fylkestrygdekontorrepresentantene som har sittet i styringsgrupper eller vært prosjektledere. Her er informasjon innhentet gjennom intervjuer. Intervjuene omfatter hvordan forsøksvirksomheten har vært organisert fra fylkestrygdekontorets side og hvordan forsøkene har inngått i fylkestrygdekontorets totale virksomhet. I tillegg har vi gått gjennom foreliggende materiale, bl.a. sluttrapporter fra forsøkene. Materialet gir informasjon om hvem som har deltatt, hvordan forsøket har vært organisert, hvem som har initiert forsøket ol.

3.1 Oslo Fylkestrygdekontor.

Som vi ser av oversikten, har fylkestrygdekontoret i Oslo vært en stor aktør i forsøksporteføljen. Vi vil her gjennomgå seks av prosjektene mht hvordan trygdeetaten var involvert. Vi vil legge vekt på hvordan de har organisert seg for gjennom føringen av forsøksprosjekter. Dette sier også litt om hva de har sett som sin rolle i prosjektene og hva de har sett som hensikten med prosjektgjennomføringene.

Det er i denne sammenheng et poeng å se på hvilke rolle trygdekontorene eller fylkestrygdekontoret har hatt i initieringen. Er det problemstillinger som er deres egne, har trygden i Oslo et eierforhold til prosjektene?

Hvordan ser de på sin rolle mht å ivareta resultater og erfaringer fra prosjektene? Er det erfaringer de selv skal bruke for å videreutvikle arbeidet med oppfølging av sykmeldte eller er arbeidet begrenset til å ta hånd om den videre rapportering til overordnet nivå? Prosjektene i porteføljen vil også være av svært forskjellig karakter og hva som er å lære, for trygden eller for andre aktører, vil naturligvis avhenge av forsøkets innhold.

Reaktivering av unge uføre⁵ (1995 -96)

Initiering

Dette prosjektet er initiert fra trygdeetaten selv og omsøkt gjennom fylketrygdekontoret i Oslo. Det var i perioden et sentralt etatsmål å satse på utviklingen av rehabilitering. Reaktivering av unge uførepensjonister inn gikk i dette. Trygdeetaten i Oslo ønsket å ta etatsmålene på alvor og være med å utvikle dette arbeidet.

Mål

Prosjektets mål var å finne fram til et rehabiliteringsopplegg og prøve ut aktiviteter knyttet til rehabiliteringsarbeidet for denne målgruppen. Her var det viktig å avklare hvilke tiltak som måtte til for at en arbeidsgiver skal kunne tilby en funksjonshemmet arbeidstaker arbeid. Målgruppen skulle primært bestå av personer med arbeidsrelaterte lidelser og sykdomstilstander, med særlig vekt på personer i risikozonen med muskel- og

⁵ Nebell og Knudsen 1996

skjelettlidelser og andre kroniske smertetilstander. Personene skulle hentes fra gruppen av uføre eller personer på rehabiliteringspenger⁶.

Organisering og gjennomføring

Fire trygdekontor bidro med utvelgelsen av aktuelle personer. Aktivitetene i prosjektet ble gjennomført i en egen organisasjon i egne lokaler med to eksternt rekrutterte medarbeidere. Av etatene bidro arbeidsmarkedsetaten gjennom en konsulent i arbeidsrådgivningskontoret i selve prosjektarbeidet.

Prosjektet var organisert med styringsgruppe, arbeidsgruppe og en utførende gruppe. I styringsgruppen satt fylkestrygdekontoret med leder i tillegg til prosjektleder. Alle de fire trygdekontorene samt fylkesarbeidskontoret i Oslo satt i styringsgruppen. Styringsgruppen har ikke vært direkte involvert i prosjektet.

Det ble opprettet arbeidsgrupper for prosjektet der de fire trygdekontorene deltok. Disse personene var frikjøpt av prosjektmidler. Trygdekontorene skulle stå for utvalget samt delta i intervjuingen, på den første samlingen for brukerne samt følge opp den enkelte klient. De skulle også være med og tilrettelegg brukerfasen og delta i første samling. Videre skulle de følge sine klienter gjennom tiltaksdelen.

Hvert kurs skulle avsluttes med en oppsummeringsdag, for å oppsummere intervensjonene og for å legge rehabiliteringsplaner for den enkelte. Det skulle settes sammen en ”basisgruppe” for den enkelte bestående av prosjektleder og representanter fra de lokale trygde- og arbeidskontorene. Det var intensjonen at videre planer slik skulle knyttes opp til det ordinære hjelpeapparatet. I hvilken grad dette skjedde er ikke rapportert.

Erfaringer

Deltakerne til prosjektet skulle plukkes ut fra diagnose (rene muskel- og skjelettplager) og ut fra den informasjon som trygdekontorene satt på. De viste seg at det var vanskelig å finne aktuelle personer. Det ble tilslutt plukket ut 9 personer til prosjektet, derav bare 3 uføretrygdede i målgruppen. Prosjektleder erfarte at det var vanskelig å oppnå samarbeid med arbeidsmarkedsetaten for å få bistand fra arbeidskontoret. Kontakten fra prosjektet hadde gått formelt gjennom fylkesarbeidskontoret. Det var vanskelig å få kontakt og tilbakemelding, de formelle kanalene fungerte ikke. Dette ga dårlige vilkår for den konsulenten som til slutt gjennomførte jobben.

Det var også vansker med prosjektarbeidet innad i trygden, i relasjon til fylkestrygdekontoret og i relasjon til de andre involverte trygdekontorene. Prosjektet opplevde at involveringen fra og frigjøring av personer i arbeidsgruppen (personer ved de samarbeidende trygdekontorene) ikke var avklart og forankret i kontorene, og at prosjektmedarbeidere fikk konflikter mellom forsøksarbeid og andre arbeidsoppgaver. Prosjektmedarbeiderne opplevde at deres prosjektdeltakelse førte til merarbeid for andre som ikke var innforstått med forsøket og at gruppen/kontoret ble nødt til å avgi ressurser.

Prosjektleder opplevde også at prosjektets styringsgruppe manglet engasjement og eierskap. Manglende eierskap kan forklare den vanskelige situasjonen arbeidsgruppens medlemmer i det enkelte trygdekontor opplevde (Nebell og Knudsen 1996:28).

⁶ Prosjektskisse ”Reaktivering av unge uføre” Vedlegg til brev til RTV av 15.11.95

Læring i trygdeetaten?

Vi ser her at den viktigste læring i trygdekontorene var knyttet til utvalg og kriterier for utvalg av personer som skulle tilbys tiltak. Ettersom et fåtall personer ble rekruttert til tiltakene, lå det begrenset læring i å arbeide med basisgrupper mot disse personene (noe vi heller ikke vet om ble gjennomført). Prosjektleder erfarte at det ikke var enkelt å gjøre forsøk gjennom trygdekontorene når forsøkene ikke egentlig var forankret og det ikke var avsatt ressurser til forsøksarbeidet (ut over den frikjøpte tiden). Det var heller ikke enkelt å få til institusjonelt samarbeid med andre etater. Hvordan prosjektarbeidet i denne perioden var forankret i fylkestrygdekontoret, ut over at prosjektleder var ansatt der, er uklart.

Prosjektet (medarbeiderne i trygdekontorene og i fylkestrygdekontoret) satt igjen med erfaringer knyttet til kursdelen: erfaringer med å motivere og avklare deltakere og kontakte arbeidsgivere. Arbeidet rettet mot arbeidsgivere var oppgaver som på det tidspunktet delvis lå innenfor trygdens "nye" oppgaver, delvis utenfor trygden oppgaver.

Forebyggende attføringsprosjekt ved Stovner og Furuset trygdekontor - FAPRO⁷ (1995-98)

Initiering

Prosjektet ble initiert nedenfra, ved Tirsdagsforum – et forum for helse, miljø og sikkerhet – i Furuset og Stovner bydeler, som ble initiert i 1992. Forumet var organisert fra trygdekontorene i bydelene og Stovner arbeidskontor. De som var med i prosjektet og forumet var de nevnte statlig etatene samt to kommunale, en statlig og fire private virksomheter. To bedriftshelsetjenester og et friskvernsenter deltok også i prosjektet.

FAPRO var organisert som et frittstående prosjekt, med kontorplass og arbeidsgiveransvar ved Stovner trygdekontor. Dette er det eneste prosjektet i porteføljen som ikke var etablert gjennom fylkestrygdekontoret. Prosjektet/initiativtakerne motsatte seg dette fordi de oppfattet fylkestrygdekontoret som en bremskloss for det lokale engasjement (Løken 1998:2).

Mål

Prosjektets mål var at for å få til et godt samarbeid mellom virksomhetene og de offentlige etatene i oppfølgingsarbeidet, og det var viktig å få til dialog og kobling mellom dem. Fokuset lå på det bedriftsinterne forebyggende arbeidet og oppfølging av sykmeldte.

Organisering og gjennomføring

Det ble nedsatt en styringsgruppe for prosjektet, valgt av Tirsdagsforumet. Den besto av trygdesjefene ved de to trygdekontorene, en trygdekonsulent, to personalkonsulenter (bydelen) en bedriftslege, et hovedverneombud og en tillitsvalgt, en helse- miljø og sikkerhetsleder og en avdelingsleder ved arbeidskontret. Styringsgruppen har drøftet og tatt beslutninger om ulike saker i prosjektets utvikling og ulike faser. Flere av disse deltakerne forsetter å møtes årlig.

Prosjektet startet i 1995 da Aktiv sykmelding var et nytt virkemiddel og prosjektet tok fatt i dette virkemiddelet og hvordan dette skulle iverksettes av trygdekontor og arbeidsgiver. En viktig side ved prosjektet var å prøve ut bedriftskontakter i trygdekontorene – hver bedrift – sin kontaktperson. I dette forsøket var bedriftskontaktene spesielt knyttet til godkjenning og iverksetting av aktiv sykmelding der det lokale trygdekontor hadde fullmakt til å godkjenne aktiv sykmelding på vegne av bostedskontoret til arbeidstakeren. Prosjektet

⁷ Løken 1998

rekrutterte også personer til treningsgrupper iverksatt av bydelene og hadde som mål å etablere felles attføringsutvalg for små bedrifter. Videre var det et mål å forsette med Tirsdagsforumet.

Prosjektet bisto også virksomhetene med deltagelse i attføringsutvalg, bistand i enkeltsaker og orientering om trygdeetatens virkemidler til sykmeldte og ledere.

Erfaringer

De viste seg vanskelig å få i gang et felles attføringsutvalg. Videre erfarte prosjektet at trygdekontorets godkjenning av aktiv sykmelding gikk for tregt og ble byråkratisk. Prosjektet ønsket en type sertifisering av virksomheter der disse selv kunne sette i gang tiltaket uten godkjenning.

Videre erfarte prosjektet at delegert fullmakt fra arbeidstakers bostedskontor ikke alltid ble godt mottatt og deres vedtak (om godkjenning av aktiv sykmelding) ble forsøkt overprøvd av bostedskontoret. De erfarte også at det var uvant og tildels vanskelig for ledere i virksomhetene å ta kontakt med den sykmeldte: å invitere til en samtale for å tilby en tilpasning av arbeidet.

Læring i trygdeetaten?

I dette prosjektet jobbet trygdekontorene mot bedriftene på en ny måte, ut fra lokal kjennskap og oppbygging av felles ideer og plattform med virksomheten. De oppsummerer selv at de utviklet en ny tillit mellom partene som gjorde det mulig å gå ut av rollene som kontrollør og kontrollert.

Slik prosjektet var organisert, var det mange i trygdekontorene som var med og høstet disse erfaringene. Men når en ser hva som var tema for dette forsøket, ser vi at forsøket legger grunnlaget for reformer som kom senere (bedriftskontakter i Arbeidslivssentrene). Ett trygdekontor kan vanskelig gjennomføre slikt uten andre institusjonelle endringer. Men vi ser også at trygdekontorene høster erfaring med å bistå virksomhetene i enkeltsaker og å drive informasjonsvirksomhet overfor virksomheten om trygdens ordninger og virkemidler. Dette var en praksis som også da var ønsket, men lite iverksatt. Her var en ikke avhengig av vedtak eller nye ordninger.

Prosjekterfaringene ble ikke formidlet gjennom fylkestrygdekontoret (som normalt sitter i styringsgruppene for prosjektene). Prosjektet var selv svært aktive med å informere gjennom møter og konferanser og gjennom sitt brede nettverk. Prosjektet formidlet også gjennom Forsøksvirksomhetens årlige programseminarer. Gjennom programseminarene møtte prosjektledere og medarbeidere de som arbeidet med forsøksvirksomheten i rikstrygdeverket, representanter for de berørte departementer og direktorater, samt representanter fra fylkeskontorene.

Sykefraværet blant ansatte i Oslo-skolen⁸ (1997- 2000)

Initiering

Prosjektet ble initiert ved trygdesjefene ved region vest kontorene i Oslo. De tok kontakt med skoleetaten. Prosjektet har vært et samarbeidsprosjekt mellom skoleetaten i Oslo og Trygdeetaten i Oslo.

⁸ Grambo 2000

Mål

Målet for prosjektet var å prøve ut ulike metoder og tiltak for å bedre arbeidsmiljøet ved skolene, utarbeid gode oppfølgingsrutiner for sykmeldte, samt reduserer det arbeidsmiljørelaterte sykefraværet.

Organisering og gjennomføring

Prosjektet ble gjennomført ved 10 Oslo-skoler. Disse ble valgt ut av direktøren for skoleetaten og avspeiler den store variasjonene blant Osloskoler. Prosjektet har i stor grad vært forankret hos arbeidsgiver og på den enkelte skole. Det ble lagt opptil at skolene i størst mulig grad skulle bestemme og foreslå hvilke tiltak som skulle gjennomføres ved den enkelte skole. Slik sett ble det gjennomført 10 forskjellige prosjekter. Rektor ved den enkelte skole har hatt hovedansvaret for gjennomføringen av prosjektet lokalt, mens Arbeidsmiljøgruppene (AMG) har stått for den praktiske gjennomføringen ved skolene.

Det ble nedsatt en styringsgruppe der følgende organisasjoner var representert: Fylkestrygdekontoret, en representant for trygdesjefene, skoleetaten (2 rep.), en rektor, skolenes landsforbund avd. Oslo, Norsk lærerlag i Oslo, skoleetatens fagforening (kommuneforbundet), hovedverneombudet for Osloskolen, bedriftshelsetjeneste for vaktmestere og renholdere samt prosjektleder.

Videre ble det nedsatt et arbeidsutvalg med to representanter fra skoleadministrasjonene, en rektor og prosjektleder.

Både styringsgruppen og arbeidsgruppen har hatt svært mange møter og det ble gjennomført sju tema- og erfaringssamlinger i prosjektets regi. Det har slik sett vært gjennomført en nettverksbygging mellom Osloskolene knyttet til forebygging og oppfølging av sykefraværet.

Erfaringer og læring i trygdeetaten

Ut fra prosjekterfaringene (fra ulike prosjekter på ulike skoler) kom styringsgruppen med forslag til en rekke tiltak. Prosjektleder peker på at prosjektet har vært forankret i skoleetaten og på den enkelte skole, men ikke i trygdeetaten, noe som også har fått betydning for valg av tiltak. Erfaringen fra prosjektet var derfor mer interessante for skoleetaten enn for trygdeetaten (Grambo 2000:24).

Aktiv sykmelding⁹ (1997 - 1999)

Initiering

Prosjektet var initiert av en kontaktgruppe bestående av representanter fra NHO, LO, Den Norske Lægeforening og Rikstrygdeverket. Prosjektet utførtes ved Statens institutt for Folkehelse. Prosjektet var også støttet av NHOs Arbeidsmiljøfond.

Mål

Intervensjonen er avgrenset, den knyttes bare til virkemiddelet *aktiv sykemelding*. Forsøkets overordnede mål var å legge en mer bestemt styring på en del av sykefraværsrutinene, å overvinne barrierene mot bruk av aktiv sykemelding og å få ryggpasienter tidligere i aktivitet.

⁹ Scheel, Hagen og Rongen 1996

Intervensjon

Forsøket er lagt opp som et randomisert, kontrollert forsøk, randomisert etter trygdeområder. Selve intervensjonen var rettet mot ryggpasienter og leger. Virkemiddelet var bruk av aktiv sykmelding. Det var lagt inn *beslutningsstøtte* til legene i form av kliniske retningslinjer for behandling av ryggpasienter og det var laget en *standardavtale for arbeidsgiver og arbeidstaker*. Videre var det laget en *ny sykmeldingsblankett/-attest* der legen enkelt kunne krysse av for om aktiv sykemelding kunne være aktuelt for pasienten.

Forsøket foregikk i tre fylker. Kommunene i hvert forsøksfylke var delt i tre: to eksperimentgrupper med til sammen 42 kommuner og en kontrollgruppe med 22 kommuner.

1. Forsøksgruppe 1 kjørte intervensjonen som beskrevet.
2. Forsøksgruppe 2 hadde i tillegg en ressursperson skulle gi praktiske bidrag til aktivitetene. Ressurspersonene fikk etter hvert en rollen som pådriver og koordinator der kommunikasjon og informasjon fløt dårlig
3. I kontrollgruppen ble det ikke satt inn noen tiltak.

Organisering og gjennomføring

Prosjektet hadde en styringsgruppe med representanter for NHO, LO, Dnlf og RTV.

Forsøket gikk via trygdekontorene. Trygdekontorene skulle sørge for at legene brukte den nye sykmeldingsblanketten og trygdekontorene skulle sende ut den informasjonen som legene skulle gi videre til sin ryggpasient om aktiv sykmelding. Det enkelte trygdekontoret samarbeider med ressurspersonen i fylket omkring oppfølgingen av den enkelte pasient og ved å arrangere informasjonsmøter for leger.

Erfaringer

Det planlagte systemet stoppet i det store og hele ved legen, som ikke inntok den tildelte rollen. Prosjektet viste at passive virkemidler (brosjyrer mm.) ikke påvirket bruken av aktiv sykmelding. I kommuner der det i tillegg var en aktiv ressursperson fant man en betydelig økning i bruk av aktiv sykemelding for ryggpasienter. I disse forsøkskommunene kom en i gang tidligere med aktiv sykmelding enn i de andre kommunegruppene, og det gjennomsnittlige antallet sykefraværsdager var lavere.

Ressurspersonene (fysioterapeuter som kunne gi funksjonsvurderinger mm) ble ikke etterspurt verken av leger, arbeidsgivere, arbeidstakerer eller trygdekontoret. Trygdekontorene på sin side oppgir at det var greit å samhandle med disse ressurspersonene ved rehabiliteringsspørsmål.

Læring i trygdeetaten?

Dette var et medisinsk forskingsprosjekt ved en forskningsinstitusjon utformet som felt forsøk og trygdeetaten hadde en perifer rolle i iverksettingen. Den største nytten av forsøket har forskningsmiljøer og de som utformer policy på feltet.

Kommunikasjon og helse¹⁰ (1999 - 00)

Initiering

Prosjektet ble initiert fra Norges byggforskingsinstitutt (NBI)

¹⁰ Undstad 2001

Mål

Utgangspunktet for prosjektet var at det var lite tydelig hva som skal ligge i oppfølging av sykmeldte og at det normalt var sterk vektlegging av regelorientering og kontroll. Forsøksprosjektet hadde som mål å prøve ut løsningsorienterte samtaler (LOS) på trygdekontor for å få fokus på klientens ressurser og strategier mht å løse egne problemer. Målet var å se om nye metoder for kommunikasjon kunne bidra til gjensidig forståelse mellom trygdefunksjonæren og klienten.

Organisering og gjennomføring

Arbeidsgruppen som gjennomførte prosjektet besto av prosjektleder (forsker fra NBI), lege ved primærmedisinsk senter og en representant for trygdekontoret der forsøket ble gjennomført.

I prosjektgjennomføringen deltok fem ansatte ved trygdekontoret, legen fra primærmedisinsk senter og forskeren. Legen sto for opplæringen i løsningsorientert samtaleteknikk og for gjennomføringen. Ved alle samtaler deltok klienten, legen, forskeren og en trygdekonsulent.

Erfaringer

I saksbehandlingen på trygdekontoret, knyttet til oppfølging av sykmeldte, inngår det skjønnsmessige vurderinger. Ut fra erfaringer med LOS stilte de trygdekontoransatte seg i ettertid spørsmålet om hvilket grunnlag de normalt hadde som bakgrunn for beslutninger i vanskelig saker dersom de ikke tok seg tid til samtaler. Samtalen startet forutsetningsløst, noe som bidro til at de ansatte ble mer åpne for og interesserte i hva klientene hadde å fortelle. Samtalen ga dem også den informasjon de trengte og det som kom fram i samtalen kunne i etterhand relateres til medisinske og andre opplysninger som forelå i saken. Et karakteristisk trekk ved samtalen var at økonomiske ytelser verken ble nevnt eller etterspurt.

Læring i trygdeetaten?

Dette forsøket var ikke omfattende, og bare ett trygdekontor var involvert. De involverte ønsket å fortsette med denne typen samtaler etter avsluttet prosjekt, noe som var vanskelig ut fra foreliggende ressurser. Det er tvilsomt hvilken spredning dette prosjektets erfaringer fikk gjennom egen prosjektorganisasjon. Viser imidlertid at utprøving av LOS er typiske "tanker i tiden" og som vi finner igjen i andre prosjekter som "Løsning i arbeid" og spredte utprøvinger i andre trygdekontor.

6. "Løsninger i arbeid"¹¹ (1999 - 2003)

Initiering

"Løsninger i arbeid" var resultatet av et initiativ fra Folkehelseinstituttet og medlemmer i forsøkets styringsgruppe.

Mål

Målet har vært å utvikle og evaluere metoder for å få sykmeldte med lettere psykiske problemer (depresjon og angst) tilbake til jobb.

Organisering og gjennomføring

Som oppstart av arbeidet ble det utført en analyse av sykefraværet mht fravær grunnet i psykiske problemer. Det ble deretter utviklet et kurstilbud for arbeidstakerer sykmeldt på

¹¹ Nystuen 2005, www.idebanken.org/prosjekt

grunn av muskel- og skjelettplager og psykiske problemer. Tilbudet bygde på løsningsorienterte metodikk.

Tilbudet ble gitt gjennom 6 trygdekontor i Oslo, til samlet 919 personer. 146 personer mottok tilbudet. Gitt som et frivillig tilbud, gjennom trygdeetaten, ble kurstilbudet i liten grad benyttet. Det kan derfor ikke ha hatt stor effekt på sykefraværet. Erfaringene viste at det var mer nyttig å ringe opp personene. En fikk da flere til å melde seg frivillig. Deltakerne mente selv at kurset ga et relevant og viktigs supplement til annen type behandling.

De samarbeidende trygdekontorene har sittet i en styringsgruppe sammen med representant fra fylkestrygdekontoret, A-etat, Mental Helse, Primærmedisinsk verksted og Psykologbistand AS. Representanten for trygdekontorene var med på opplegget av kurset slik at de hadde og kunnskap og kunne informere sine klienter. Videre bidro de til å motivere og plukke ut deltagerne og fikk senere informasjon om sine klienter resultater. De trygdetilsatte deltok ikke i selve intervensjonen. Ved trygdekontorene informerte styringsgrupped medlemmene sine kollegaer som også var med å ”verve” klienter til dette forsøket.

Erfaringer

Intervensjonen ble satt inn tidlig. Et mål for prosjektet var å undersøke om en slik oppfølging hadde bedre effekt mht. økt livskvalitet og å hindre utstøting enn den vanlige praksis ved slike sykmeldinger. Resultatene viser at kurstilbudet kunne bedre sykmeldtes opplevelse av egen psykisk helse, men resultatene var mer usikre mht tilbakeføring i arbeid.

Læring i trygden?

Dette prosjektet var først og fremst et forsknings- og doktorgradsprosjekt der psykologisk kunnskap og metoder ble forsøkt gjort arbeidsrelatert. Stipendiaten som gjennomførte prosjektet var hele tiden tilknyttet arbeidsrådgivingskontoret i Oslo

Metoden forholdt seg ikke til arbeidssituasjonen, men til personer med problemer rekruttert fra trygdekontoret. Det å rekruttere personer til forsøket ble av prosjektet sett som en del av oppfølgingen av den sykmeldte. For trygdekontorenes del ga deltagelsen innsikt og kompetanse mht å målrette tiltak til sine klienter.

Forsøkene i Oslo fylkestrygdekontor

Oslo fylkestrygdekontor hadde en de første årene en organisering med en Plan- og utviklingsavdeling og en Fagavdeling. Plan og utvikling gikk senere over i en avdeling for administrasjon, økonomi og personal.

Forsøksprosjektene har ingen tydelig innplassering i fylkeskontoret:

- FAPRO var (og ville være) et lokal prosjekt uten involvering fra fylkeskontoret. Reaktiveiring av unge uføre var initiert fra fylkestrygdekontoret og prosjektleder satt ved kontoret.
- Prosjektleder for sykefraværsprosjektet i Osloskolen satt ved fylkestrygdekontoret uten å ha noen tilknytning til andre saksområder.
- Forskningsprosjektene ”Aktiv sykmeldingsprosjektet” ved Folkehelse og ”Løsninger i arbeid” ser ut til å ha hatt en løs tilknytning til fylkeskontoret. Det samme gjaldt ”Kommunikasjons og Helse”.
- Reaktiviseringprosjektet var initiert fra en medarbeider ved fylkestrygdekontoret

En medarbeider som satt i direktørens stab i fylkeskontoret fikk fra ca 1998 rollen som koordinator mellom fylkeskontoret og prosjektene. Han deltok i styringsgrupper med fokus på økonomi og framdrift, kom med og videreformidlet faglige innspill. Han rapporterte oppover fra prosjektene og var prosjektenes talsmann innad i kontoret.

Fylkestrygdekontoret hadde i samme periode få andre prosjekter. Prosjektene ble vel ivaretatt av fylkestrygdekontoret, men foruten reaktiveringsprosjektet, var prosjektene løst knyttet til kontorets ansvar og oppgaver.

Men hvor relevante var disse forsøkene for fylkestrygdekontorets arbeid? To av forsøkene var også rene forskningsprosjekter og fylkestrygdekontorene som administrative enheter har ingen naturlig rolle i slike prosjekter. To prosjekter som hadde stor trygde relevans (FAPRO og Kommunikasjon og helse) forble lokale, men det to øvrige prosjektene hadde prosjektleder ved fylkeskontoret.

FAPRO og ”Sykefraværet i Osloskolen” var sentralt ut fra policyen på feltet selv om det siste prosjektet ikke hadde mange trygdekontoroppgaver. Slik sett hadde fylkestrygdekontoret i Oslo ikke en portefølje å forvalte som var godt egnet i relasjon til utviklingsarbeid knyttet til trygdekontorene. Men i relasjon til policyutviklings på feltet og for arbeidet ved de nye Arbeidslivssentrene ved fylkestrygdekontorene (opprettet fra 2002) er porteføljen mer relevant.

Fylkestrygdekontoret hadde generelt få prosjekter i perioden med gjennomføring av de nevnte forsøksprosjektene. Det var ingen policy på håndtering og integrering av prosjekter i kontoret.

Ser vi på prosjektinitieringen, ser vi at noen av dem kommer fra aktive trygdesjefmiljøer. Både FAPRO og prosjektet i Osloskolen ble initiert fra trygdesjefer som ut fra sine posisjoner hadde godt øye for hvor skoen trykket. Fra sin posisjon var det ikke spesielt trygdens oppgaver som var i fokus. Det trygdesjefene er opptatt av, er å få til tiltak på arbeidsplasser med stort fravær samt å bedre samarbeidet. De ser også i FAPRO trygdekontoret som en agent som kan bidra inn mot virksomhetenes oppfølging. Men etter den tidlige fasen i forsøksvirksomheten (fram til ca 2000), kommer det ikke så mange initiativ fra trygdekontorene. Dette forklares med at det ble sterkt trykk mot oppgaver som serviceerklæringen og det ble lite overskudd til annet arbeid. Forsøkslysten tørket inn.

Våre informanter peker alle på at det er svært mye å gjøre på det enkelte trygdekontor og en blir da opptatt av de nære ting. Et forsøk må da være midt i smørøyet for de daglige oppgavene og veldig relevant dersom trygdekontoret skal orke. Men det er også slik at selv om ansatte har deltatt, er det ikke dem som kommer med ideer. De har som oftest nok med sitt og har heller ikke gode kanaler for å formidle ideer og nytenkning.

3.2 Vest-Agder

Vest-Agder fylkestrygdekontor har ikke drevet mange forsøk. Kontoret er tatt med fordi det ganske nylig er gjennomført et omfattende prosjekt med flere evalueringer.

Fylkestrygdekontoret sto for gjennomføringen av Aktiv Helse tidlig i programperioden. I denne perioden ble det gjennomført flere trenings- og rehabiliteringsprosjekter i regi av forsøksvirksomheten.

Aktiv Helse¹² (1995- 96)

Initiering

Prosjektet var initiert av fylkestrygdekontoret.

Mål

Målet var å se om et strukturert behandlingstilbud og bedre koordinering av oppfølgingsarbeidet fra trygdekontoret kunne bedre situasjonen for personer med plager i muskel- og skjelettsystemet.

Organisering og gjennomføring

Fylkestrygdekontoret inngikk en intensjonsavtale med Kristiansand kommune. Det ble nedsatt en prosjektgruppe som besto av fylkestrygdekontorets direktør, representant for arbeidsgiver, deltakende fysioterapeut, deltakende lege, trygdekontoret representant og prosjektleder. Prosjektet var videre knyttet til avdeling for helse – og idrettsfag ved Høgskolen i Agder.

Ansatte i Kristiansand kommune som var sykmeldte med P- og L-diagnoser fikk tilbud om å delta i et kurs som besto av trening, motivering og testing, undervisning i helse og livsstil, opplæring i stressmestring, gruppeaktiviteter og samtalegruppe, arbeidsplasskartlegging og bedriftsrettede tiltak.

Utplukk skjedde på trygdekontoret. De som ble plukket ut til deltakelse, ble først innkalt til en samtale i trygdekontoret. Deltakelsen bygde på frivillighet.

Videre ga saksbehandler på trygdekontoret den behandlende lege tilbakemelding på at de sykmeldte deltok i prosjektet for å sjekke om behandlende lege var i gang med et behandlingsopplegg som kolliderte med prosjektet

Erfaringer og læring i trygdeetaten

Trygdekontoret erfarte at det var vanskelig å rekruttere deltakere. Videre viste resultatene av ulike tester foretatt ved oppfølging etter 6 og 12 måneder signifikante forskjeller mht. kondisjon og muskelstyrke, men ikke signifikant endring i mestringsstrategier (Krogstad 1996:4).

Fylkestrygdekontoret mente at utvalg av personer til tiltak burde være bedre integrert i trygdekontorets vanlige arbeid og knyttet til det standsfaglige utviklingsarbeidet som da foregikk ved kontoret.

Prosjekt egenmelding – Kristiansand kommune¹³ (2002 - 04)

Initiering

Dette prosjektet er initiert fra Trygdeavdelingen i Sosialdepartementet. Forsøket ble gjort mulig gjennom Ot.prp. nr 6 1999-2000 ved å åpne for en mer omfattende ordning for bruk av egenmelding. Forsøket er et felteksperiment med kontrollgruppe, med Kristiansand som eksperimentkommune og Arendal som kontrollgruppe og ble gjennomført av en gruppe sosialmedisinske forskere.

¹² Krogstad 1996

¹³ Romedal 2005, Paulsen 2005, Fleten og Johnsen udat.

Mål

Prosjektet var en utprøving av en utvidet egenmeldingsordning.. Sykefraværet skulle reduseres ved bruk av utvidet rett til egenmelding, i kombinasjon med økt og formalisert samhandling mellom den sykmeldte og arbeidsplassen. En ønsket å overføre diskusjonen om det å være i stand til å gå på jobb fra lege-pasient forholdet til arbeidsgiver-arbeidstakerforholdet. Videre ønsket en å redusere utstøting fra arbeidslivet gjennom bedre tilpasning av arbeidsoppgaver etter arbeidsevne.

Organisering og gjennomføring

Alle ansatte i Kristiansand kommune var forsøksgruppen. Fra 1 jan 2002 ble sykefraværet nullstilt.

- En kunne benytte egenmeldinger inntil 50 kalenderdager pr år og disse kunne fordeles på inntil 10 perioder. Disse egenmeldingene kunne graderes.
- Overfor trygden(rettigheter) ble egenmeldt og legemeldt fravær likestilt
- Egenmeldingene kunne også nyttes i forlengelsen av legemelding

Det ble utarbeidet egne blanketter til bruk ved egenmelding inntil 16 dager og ved sykefravær utover 16 dager.

Det ble nedsatt en styringsgruppe, en referansegruppe og en prosjektgruppe. I oppstarten var kommunens rådmannsutvalg styringsgruppe. Senere ble lederen for Arbeidslivssenteret leder av styringsgruppen. Medlemmene bestod etter hvert av representanter fra fylkestrygdekontorene i Aust- og Vest-Agder samt representanter fra Kristiansand og Arendal kommuner. Gruppen ble supplert av tillitsvalgt fra Kristiansand kommune og HMS- representant.

Referansegruppa besto av sektorrepresentanter fra Kristiansand kommune, Arendal kommune, fylkestrygdekontoret ved arbeidslivssenteret, hovedverneombud/verneombud, og HMS-leder. Denne gruppa var høringsinstans for prosjektgruppa og informerte om hva som skjedde ute.

Prosjektgruppa besto av prosjektleder, representant for et lokalt trygdekontor, to sektorrepresentanter, bedriftslege, HMS-leder og (i en periode) leder for lønningskontoret

I trygdekontorene ble det opprettet en kontaktperson for de ulike virksomhetene. Denne personen deltok aktivt med informasjon på arbeidsplassen og tok ansvar for sykepengeformalia ved egenmeldte fravær ut over 16 dager. Trygdekontorets representant i prosjektet kunne også ved behov veilede ledere (i virksomheten) i bruk av oppfølgingsplan og virksomheten kunne bestille lederkurs fra trygden.

Erfaringer

Det var variasjon mellom sektorene i bruk av oppfølgingssamtaler og sesongvariasjon. Både ved korte og lange fravær ble det gjerne flere samtaler dersom dens sykmeldte først fikk en samtale. Drygt en tredel fikk ingen samtale idet hele tatt. Middelaldrene menn med god lønn fikk relativt flest samtaler.

I enheter med systematisk oppfølging av over 50 % av de med fravær, falt fraværet. Der det var lite oppfølging, økte fraværet mest. Det var ugunstig å starte bra og så falle av, bedre å øke mht effekt på fraværsutviklingen.

Læring i trygdeetaten?

Det foreligger tre rapporter, en rapport fra SINTEF helse som omhandler de ansattes erfaringer med forsøket (Paulsen 2005), en effektevaluering knyttet til fraværsutvikling og sammenhengen mellom fraværsutvikling og bruken av oppfølgingssamtaler (Fleten og Johnsen udatert) samt prosjektleders evalueringsrapport (Romedal 2005). De to vitenskapelige rapporteringene fra prosjektet har lite fokus på selve gjennom føringen av intervensjonen og trygdeetatens oppgaver og gir dermed få tilbakespill til det gjennomførende organisasjonsledd.

Lokal førte forsøket til systematisk kontakt mellom trygdeetaten og Kristiansand kommune, noe de ikke hadde ved oppstart. Trygdekontorrepresentanten har stilt i møter med vanskelige individsaker og i en periode lot prosjektet alle uføresaker gå gjennom henne. Dette førte til en mer ensartet praksis og en reduksjon i overgangen til uføretrygd. Videre har trygdekontorepresentanter vært med på infobesøk på arbeidsplassene. Prosjektet har også vært med på å forenkle saksbehandlingen i individsaker.

Det har i tillegg vært viktig at trygdeetaten gjennom prosjektet har fått et "ansikt". Gjennom å bli tydelig og tilgjengelig har trygdekontoret utviklet en mer direkte kontakt til virksomhetene. Slik sett har prosjektet bidratt til en utvikling av oppfølgingsrollen i trygdekontoret og til en god utvikling i kontakten med kontorets største virksomhet.

Forsøkene i Vest-Agder fylkestrygdekontor

Organiseringen av fylkestrygdekontoret hadde lenge vært under endring. Ved opprettelsen av arbeidslivssentrene, ble fag- og utviklingsavdelingen overført til dette senteret. Det synes ikke som om det var mange andre utviklingsprosjekter knyttet til denne avdelingen. Det er i dag Arbeidslivssenteret som har ansvaret for fagutviklingen, ikke en avdeling ved det "gamle" fylkestrygdekontoret. Det var også her det sist gjennomførte prosjektet var forankret.

Vi ser her at trygdekontorene har utviklet en ny rolle i oppfølgingen mht. informasjon til virksomheter, forenkling av enkeltsaker og bedret sin oppfølging Trygdekontorets representant i prosjektgruppa har drevet formidling av prosjekterfaringer lokalt (og generelle erfaringer) til andre trygdekontor. Dette handler om hvordan trygdekontoret kan få innpass hos virksomhetene, få tilgode grep og få til raskere saksbehandling.

Men slik erfaringene oppsummeres i forskningsrapportene, handler erfaringene om *virkemidler i virksomhetenes oppfølging av sykmeldte*, noe som er svært relevant kunnskap for Arbeidslivssentrene og deres arbeid mot virksomhetene. Slik sett er det her Arbeidslivssentrene som lærer og deres oppgaver som blir fokusert. Lederen for Arbeidslivssenteret og styringsgruppen mente også at etaten hadde god nytte av forsøket.

Hvordan Arbeidslivssenteret bruker og evt. sprer sine prosjekterfaringer er usikkert. I dette konkrete prosjektet (i en IA-bedrift) var det ikke initiert noen kontakt fra arbeidslivssenteret til for eksempel andre IA-bedrifter med tanke på informasjonsspredning el. Det ser ut til at arbeidslivssenteret tenker formidling mot sentrale policyutforming. Vi ser her to ulike måter å tenke om spredning og implementering fra det samme forsøket, fra to ulike instanser i samme etat.

3.3 Buskerud - fylkestrygdekontor

Buskerud fylkestrygdekontor har hatt gjennomføringsansvar for en rekke forsøk. Flere av forsøkene har vært preget av medisinsk rehabiliteringstenkning og prosjekter som like gjerne kunne vært iverksatt under forsøksprogrammet Helse og rehabilitering (se Bruusgaard og Eriksen 1997) Dette gjelder prosjektene Buskerud trygdemedisinske kompetansesenter/ Buskerud trygdemedisinske poliklinikk, Høgløkka samt Ringerike – Hallingdalsprosjektet. Det som preger disse prosjektene er at de har liten virksomhetsforankring og liten trygdeforankring. Fylkestrygdekontorets ansvar har vært å delta i styringsgrupper. For å se på trygdens deltagelse, hvem som lærer og hva slag læring vi kan anta foreligger, vil vi derfor trekke fram tre andre prosjekter som er mer typisk for forsøksporteføljen generelt.

Frisklivsprosjektet i Modum¹⁴ (1995- 1998)

Initiering

Prosjektet ble initiert av kommunens kultursjef, trygdesjefen, ansatte i arbeidslivstjenesten og en bedriftsleder. Kultursjefen, som har sterk idrettsforankring, har vært en drivkraft.

Mål

Prosjektet ønsket å bedre helsetilstanden og senke sykefraværet gjennom å iversetting av ulike treningsformer organisert gjennom en ”frisklivssentral”.

Organisering og gjennomføring

Prosjektet ble etablert med prosjekt- og styringsgruppe. Prosjektgruppen besto av trygde- og kultursjef, ALT-konsulent og frisklivsleder. Styringsgruppen besto av to personer fra fylkestrygdekontoret, representant for kommunene, for legene og fysioterapeutene i kommunen, LO lokalidretten i Modum, arbeidsmarkedsetaten, næringslivet i Modum og prosjektgruppen.

Hovedsaken ved prosjektet var å få folk til å trene. Treningen i dette prosjektet var rettet mot sykmeldte i form av aktive tiltak, men også til ansatte i virksomhetene og til alle voksne innbyggere. Prosjektet utarbeidet en modell for trening som var gruppebasert og foregikk utendørs, uten krav til utstyr og med lav eller ingen egenandel. Treningen hadde innslag av lek. Det ble gjort mye for å lage tilbud til dem som trenger det mest og det kom stadig til nye tiltak, som trening for kvinner som skal løpe Grete Waitz-løpet, trim for eldre menn osv.

Opplegget la spesielt vekt på å nå de sykmeldte. Prosjektet laget en ”Frisklivsresept” som legen skrev ut. Resepten utløste et åtte ukers gratis trimopplegg.

Erfaringer

Modellen for aktivitet fungerte godt for alle gruppene. Den utgjorde et alternativ til tradisjonell trim i idrettsforeningene og til de kommersielle tilbudene.

Læring i trygdeetaten?

Frisklivstilbudet var også ment som et virkemiddel som trygdekontoret kunne bruke og vise til i sin veiledning av sykmeldte. Prosjektets erfaring var at trygdeetaten ikke evnet å nyttiggjøre seg tilbudet. Videre var det bare 3-5 leger og fysioterapeuter som aktiv henviste personer til trim (Stenbro 1999:18) Prosjektet klarte å utvikle mange typer av tilbud, men

¹⁴ Stenbro 1999

problemet var at den nødvendige etterspørselen fra leger og trygden manglet. Det var også problemer med å finne et finansielt grunnlag for videre drift av virksomheten.

Hjelp gjennom samhandling – Ål kommune¹⁵ 1998-2000

Initiering

Dette er et lokalt prosjekt. Prosjektet ble initiert fra kommunelegen i Ål, med støtte av trygdesjefen og konsulent i aetat-Hallingdal. Forsøket må sees i sammenheng med tidligere forsøk med rehabiliteringsteam i samme kommune, der noen av de samme aktørene var involvert.

Mål

Prosjektets mål var å prøve ut en koordinatorrolle knyttet til trygdekontoret og å finne fram til hjelpetiltak for den enkelte gjennom bruk av det lokale hjelpeapparatet.

Organisering og gjennomføring

I "Hjelp gjennom samhandling" samarbeider både helse-, sosial-, trygde- og arbeidsmarkedsetaten, samt arbeidsgivere og bedriftshelsetjeneste. Disse partene har også sittet i prosjektets referansegruppe. Styringsgruppa har bestått av trygdesjefen, attføringskonsulent og kommunelegen. Kommunelegen gikk senere ut av gruppen og ble erstattet av kommunens helse- og sosialsjef.

Det var ansatt egen prosjektleder som noen dager i uka satt på trygdekontoret. I oppfølging av sykmeldte handler prosjektleder på oppdrag av trygdekontoret. Prosjektleder saksbehandlet ikke, men sto for avklaringen av saken gjennom samtale med den sykmeldte og med andre aktører i hjelpeapparatet. Alle som var sykmeldt over 8 uker, fikk tilbud om kontakt med prosjektet. Prosjektleder var fast tilknyttet basisteamet på trygdekontoret, rehabiliteringsteamet i kommunene og forebyggende team i kommunen.

I samtalen med den sykmeldte ga prosjektet informasjon om offentlige ordninger og virkemidler, samt avklaring av andre forhold. Også arbeidsgiver blir informert om virkemidler. Prosjektleder grep også inn i attføringssaker der det var liten aktivitet og der arbeidsmarkedsetaten sender saken tilbake til trygdekontoret. Prosjektleder har videre møte med personer som går på rehabiliteringspenger for å hjelpe dem å avklare alternativer og veivalg. Poenget i begge disse sakstypene var å påskynde avklaring når det var gått for lang tid.

Erfaringer

Prosjektet erfarte at de fikk flere over på aktive tiltak og kvaliteten i oppfølgingsarbeidet ble av de beste i fylket. Flere saker kom opp for basisgruppen og brukerne opplevde at de fikk oppfølging av trygdekontoret. Videre erfarte de at A-etats linje om at alle skal være aktør i egen sak, er problematisk. Alle har ikke forutsetninger for å følge opp selv, spesielt ikke personer med psykiske problem. De trenger støttespillere for å kunne nyttiggjøre seg aetats virkemidler.

Prosjektleder påpeker i sin rapport at når det i et forsøk er tre ulike parter, er det vanskelig for hver og en av partene å dokumentere så stor nytte for egen etat at en koordinatorstilling opprettes permanent (Svartveit 2000).

¹⁵ Svartveit 2000

Læring i trygdeetaten?

Trygdekontoret så klart nytten av samarbeidet og koordinatrollen, men fant at de ikke hadde kapasitet til å følge opp prosjektets rutiner etter prosjektperioden.

Redusert utstøting og sykefravær i sykehus, RUSS (2002 - 2006)

Initiering

Prosjektet er initiert av sykehusene i Vestfold og Buskerud, Trygdeetaten ved Fylkestrygdekontorene/Arbeidslivssentrene og SINTEF. Prosjektledelse ved SINTEF

Mål

Å redusere utstøting og sykefravær ved de deltagende sykehus ved å forebygge og reversere forhold som skaper utslitthet.

Organisering og gjennomføring

Prosjektet er gjennomført i bedriftene, der prosjektmedarbeiderne har jobbet tett mot lederne. Trygdeetaten ved Arbeidslivssentrene deltar i prosjektets styringsgruppe. Det er liten kontakt til trygdekontorene lagt inn i designet.

Prosjektet går inn i to sykehus og trekker ut de fire samme avdelingen i disse sykehusene. I det ene sykehuset fokuserer en på tiltak rettet mot langtidssykemeldte. I det andre sykehuset fokuserer en på arbeidsmiljøet og de forholdene som skaper utslitthet (Prosjektsøknad 30.01.2002). Hvilke tiltak som skal settes inn, er ikke avgjort på forhånd. Her går SINTEF og NTNU inn med bistand for å finne fram til tiltak og implementere dem.

I følge trygdeetatens nettsider, er RUSS et prosessdrevet utviklingsarbeid der deltakerne gis mulighet til å lære av sine egne erfaringer. Prosjektet startet i 2002 med kartlegging av arbeidsmiljø, ledelse og fraværskultur i avdelingene. Ny tilsvarende kartlegging ble foretatt i 2005, i prosjektets slutfase. Målingene har bestått av standardiserte skjemaer og er lagt til rette for komparative analyser. I 2003 startet tiltaksfasen. Som følge av identifiseringsarbeidet av nødvendige tiltak ble det i 2004 iverksatt tre delprosjekter:

- Langtidsfravær i renholdsavdelingene
- Stress på sengepostene
- Styringsdata for å forebygge sykefravær

I 2005 har sykehusene iverksatt to delprosjekter for å formidle erfaringer. En avdeling i hvert sykehus har fått i ansvar å veilede to avdelinger som tidligere ikke har vært med i RUSS.

Erfaringer og læring i trygden?

På datainnsamlingstidspunktet forelå det ikke sluttrapport for forsøket.

Fylkestrygdekontoret ved Arbeidslivssenteret var med i styringsgruppen for derigjennom å observerer og lære. Prosjektet handler om tiltaksutvikling i virksomhetene. For arbeidslivssenteret var slik kunnskap svært relevant for deres arbeid.

Forsøkene i Buskerud fylkestrygdekontor

Kontoret var organisert med en Administrasjons- og utviklingsavdeling og en fagavdeling. I Administrasjons- og utviklingsavdeling lå alle prosjekter og også oppfølging av sykmeldte. Fylkestrygdekontoret hadde tidligere gjennomført andre prosjekter. De hadde selv tatt initiativ til å gjennomgå og rydde opp i alle eldre rehabiliteringspengesaker. De så at en del trygdekontor hadde utfordringer på dette feltet og så prosjektet som en hjelp overfor trygdekontorene. Fylkestrygdekontoret hadde også gjennomført en undersøkelse av

sykepengesaker som et ledd i arbeidet med oppfølging av sykmeldte. Forøvrig arbeidet utviklingsavdelingen med data – og systemutvikling.

Fra 2002 var det få oppgaver igjen i utviklingsenheten og også oppfølgingsfeltet ble flyttet. Ansvaret for det pågående prosjektet ble, sammen med saksbehandler, overflyttet til Arbeidslivssenteret. Det foregår i dag ikke andre prosjekter ved fylkestrygdekontoret. Fylkestrygdekontoret opplevde også at det var liten etterspørsel eller generering av prosjekter fra kontorene. Det var noen kontorer som var svært utviklingsorientert, men hverdagene i kontorene var stort sett en krig for å holde frister.

Fylkestrygdekontoret hadde i den tidlige perioden av forsøksvirksomheten ikke spesielt fokus på oppfølging av sykmeldte. I perioden 98-99 ble oppfølging av sykmeldte oppfattet som nærmest identisk med 12-ukersvedtaket. Det som hadde fokus og prioritet var saksbehandlingstider. Saksbehandlingstidene ble også fulgt opp fra overordnet nivå.

Når det gjaldt forsøksvirksomheten, gjorde fylkeskontoret det de måtte overfor Rikstrygdeverket, slik som rapportering ol. De var opptatt av å støtte lokale entusiaster, slik vi finner i både Modum- og Ål-prosjektet. De hadde ikke selv noen tanke om at de skulle gå ut å formidle forsøks erfaringer. Deres ansvar sluttet ved rapporteringen, men noe var likevel gjort: For eksempel hadde prosjektleder for forsøket i Ål vært med på en samling i fylket knyttet til oppfølging av sykmeldte, for å formidle prosjekterfaringer. I tillegg formidlet de prosjekter gjennom den interne avisen. Fylkestrygdekontoret hadde deltatt i, og var interessert i, forsøksarbeidet, men uten egentlig å ha egne mål for dette.

Læringsarena og deltakere

Ser vi på innholdet i de tre gjennomgåtte prosjektene mht. innhold og organisasjonsform, er det store forskjeller. I to av forsøkene var trygdekontoret og roller knyttet til oppfølging av sykmeldte i trygdekontoret, lagt inn i prosjektet. Modumprosjektet drev tiltaksutvikling, der trygdekontoret skulle bidra at tiltaket ble tatt i bruk. Erfaringene ble høstet av en frittstående prosjektorganisasjon som var løst knyttet til alle parter med ansvar for oppfølgingen av sykmeldte og ble nok liggende igjen hos organisasjonens medlemmer.

Ål-prosjektet var en utprøving av en koordinatorrolle i trygden, med avklaring og formidling av hjelp hos andre aktører. Prosjektet ble ikke gjennomført gjennom trygdekontoret som organisasjon, men var tett knyttet opp mot både trygdekontoret og de øvrige etatene. Både trygdekontoret og andre etater erfarte nytten av koordinerings- og avklaringsarbeidet (mest trygdekontoret). Læring og erfaringer ble høstet av alle medvirkende etater lokalt – det lokale nettverket ble læringsarenaen. Problemet her var ikke nytten eller formidlingen, men at trygdekontoret etter endt prosjektperiode ikke selv hadde kapasitet til å jobbe på denne måte.

Prosjektet i sykehus drev tiltaksutvikling for denne virksomheten organisert som en type aksjonsforskning. Her var det ikke noen handlinger eller tiltak knyttet til trygdekontoret. Læringsarenaen var først og fremst virksomheten selv. De metodene som blir utprøvd, var imidlertid relevante og nyttige for Arbeidslivssenteret og prosjektet var slik sett av relevans for trygden.

4. Forsøk i trygdeetaten – læring om hva og for hvem?

Hvor kommer ideene fra?

Når vi skal prøve å se litt på tvers av prosjekter og fylkestrygdekontor, er det noen trekk ved prosjektene som framtrer. Vi finner at i den tidlige perioden var det entusiaster, blant dem trygdesjefer som foreslår prosjekter. Prosjektene handler om forhold de ut fra sin posisjon mente var viktige, ikke nødvendigvis forhold eller metoder de selv har ansvaret for eller kan gjøre noe med. Men det ser ut til at initiativene på denne fronten blir svakere omkring 2000 fordi trygdekontorene da sto overfor så mange oppgaver og krav.

Vi finner at det er trygdesjefene som tar initiativ, ideene kommer ikke nedenfra. Det er det verken kultur eller arbeidsrom for. Dette understøttes fra andre undersøkelser i trygdeetaten (Sletten og Hovland 1999). De fant også at det ikke var kultur i etaten for ideer nedenfra. De ansatte følte at ledelsen først og fremst forventet høy produksjon fra de ansatte. Men det store arbeidspresset var også årsak til at de i liten grad kom med forbedringsforslag. De oppfattet det slik at ideen til de store prosjektene kom ovenfra i organisasjonen – de fleste viste til fylkesleddet (Sletten og Hovland 1999).

I den senere perioden i forsøksvirksomheten kommer det inn flere prosjekter der enten departementet eller medlemmer av styringsgruppen går i allianse med forskningsmiljøer. Ofte innebærer slike allianser at forsøket er opptatt av å måle effekter av feltforsøk og fra forskningsinstitusjonenes side også en strategi for å få finansiert doktorgrader. Men vi finner også prosjekter der forskertilnærmingen ligger nærmere aksjonsforskning. Denne dreining kan også handle om det prosjektutvalget som gjøres i Rikstrygdeverket.

Hva slags innhold har prosjektene?

Vi har her prøvd å trekke opp noen dimensjoner ved innholdet i prosjektet som belyse hvilke områder evt. kunnskap og læring prosjektene kan rette seg mot. Vi kan skille mellom forhold i virksomhetenes oppfølging og forebygging, forhold ved samarbeid og koordinering mellom virksomheter og offentlige etater/mellom offentlige etater, forhold knyttet til trygdekontorets arbeid med den enkelte og prosjekter som prøver ut individintervensjoner utenfor noen etablert organisasjon. Hvert prosjekt kan kategoriseres etter mer enn en dimensjon. Ofte kan en dimensjon være lite utviklet eller ikke det mest typiske i prosjektet. Vi har da satt en parentes rundt avkryssingen.

Matrise 2. Forsøksprosjektene mht innholdsmessige dimensjoner

Prosjekter	I virksomheten	I trygdekontoret	Systemkoordinering	Individintervensjoner
Reaktivering av unge uføre				x
FAPRO	x	x	x	
Osloskolene	x			
AS for ryggpasienter			x	(x)
Kom & helse		x		
Løsninger i arbeid				x
Aktiv helse				x
Utvidet egenmelding	x			
Friskliv i Modum			(x)	x
Samhandling i Ål			x	
Sykefravær i sykehus	x			

Viser at fire av 10 prosjekter foregår i virksomheter og handler om oppfølging eller virkemidler i oppfølgingen hos arbeidsgiver. Like mange har et element av systemkoordinering. Halvparten av prosjektene inneholder et kurs eller treningstilbud som rettes til den sykmeldte, uten at tilbudet er i regi av arbeidsgiver eller trygdekontor. Bare to av 10 prosjekter har en typiske ”trygdekontor” del.

Disse prosjektene er ikke alle for sine fylker men dekker hele perioden. Det har i hele perioden vært strekt fokus på arbeidsgivers oppfølging av sykmeldte og det gjenspeiler seg også i prosjektene. Vi skal også merke oss at aktive trygdekontor/trygdesjefer er blant initiativtakerne. De som er mer påfallende, er at det er så lite trygdekontorprosjekter i porteføljen. Det er lite som handler om trygdekontorets eget arbeid med den sykmeldte. Dette var også typisk for utvalget av prosjekter i perioden før 1998 (se Nørve 2000). Det kan være at fokus på trygdekontorets oppfølging er blitt svakere en fokus på arbeidsgivers oppfølging i perioden, også hos trygdesjefene?

Fylkestrygdekontorenes håndtering av porteføljen

Da forsøksvirksomheten ble igangsatt i 1994, var fylkestrygdekontorene nettopp startet opp. De hadde som hovedformål å ta seg av utviklingsarbeid og det var slik sett ikke unaturlig å involvere dem i en forsøksportefølje. Det var også sterkt behov for å utvikle oppfølgingsarbeidet overfor sykmeldt (jm Attføringsmeldingen), ved trygdekontorene og fylkestrygdekontorene. Forsøksvirksomheten kunne slik bidra til at det kom opp nye ideer og at forsøksvirksomheten skapte nytt initiativ og nye aktivitet på området.

Vi ser at fem prosjekter var relatert til de rollene som trygdekontoret hadde ved oppfølging av sykmeldte, systemkoordinering og oppfølging av den enkelte. Det er imidlertid lite som tyder på prosjektene har vært aktivt integrert i fylkestrygdekontoret. De sterkeste trygdekontorprosjektene var typisk lokalt styrte (FAPRO, kommunikasjon & helse og Ål) og uten fylkeskontorinvolvering. Det samme gjelder egentlig også prosjektene rettet mot forhold i virksomhetene. Dette innebærer at fylkekontorene nærmest har vært prosjekthotell og har sett det som sitt primære ansvar å ivareta økonomistyring og rapportering overfor Rikstrygdeverket. Forsøkene ser slik sett ikke ut til å ha aktivisert fylkeskontorene eller bidratt til at de ble mer utviklingsorienterte.

Forklaringer?

Hva kan forklare fylkeskontorenes noe passive holding til integrering og bruk av prosjekter i egen virksomhet?

Vi må først peke på at noen av prosjektene hadde et typisk forskningsinnhold. Innholdet kan være interessant nok, men det er ikke adekvat styring å legge forskningsprosjekter til fylkestrygdekontor. Forskning er utenfor deres virksomhets og kompetanseområde. At et fylkestrygdekontor ikke tar fatt i forskningsprosjekter, er ikke merkelig.

Men alle prosjekter var ikke forskningsprosjekter, men det kan være at de ble forstått slik. Vi skisserte innledningsvis to modeller for utvikling av politikk, en rasjonalistisk planleggingsmodell og en mer utprøvende, skrittvis tilnærning, der forsøksvirksomhet inngår som et sentralt virkemiddel (Hagen og Rose 1989). Forsøksvirksomhet er slik sett en innovasjonsstrategi som gir muligheter til å vinne erfaringer med forskjellige løsninger for en treffer endelige valg. Men forsøksvirksomhet kan forstås og utformes på ulike måter. På at vi på den ene siden det vitenskapelige kontrollerte forsøket, på den annen side modell eller stifinnerforsøk der en kan prøve seg fram. Denne tilnærmingen kan være nært

knyttet til erfaringslæring, med tilbakeføring til organisasjonene som endrer seg under vegs.

Olsen peker på at forsøksvirksomhet i Norge ofte ikke forstås innen rammen av stifinnerforsøk og erfaringslæring, men ofte blir sett som kontrollerte eksperimenter (Olsen 1993). Dette fører til at en blir for sterkt opptatt av effekter i en mål-middel tenking og for lite opptatt hva som skjer i feltet, for lite opptatt av mer komplekse endringer. Vi tror at det her ligger et poeng og som kan forklare grunnen til trygdeetatens passivitet med å ta i bruk egne forsøks erfaringer.

Ser vi på de forsøkene som vi her har gjennomgått, har noen et eksperimentelt design, men de fleste har ikke det. Ser vi på porteføljen i den første forsøksperioden, var det svært få forsøk med eksperimentelt design (se Nørve 2000). Det har heller ikke vært slik at forsøkene ved de som initierte dem eller forsøkslederne selv normalt har forstått sin virksomhet som eksperimenter. Likevel lå interessen knyttet til evalueringen på effektene av forsøkene, spesielt om en kunne påvise effekter av tiltak på sykefraværet. Denne forståelsen kommer tydelig fram i Sandmansutvalgets forståelse av forsøksvirksomheten. Dette er helt i tråd med Olsens påpekning.

Konsekvensen dette kan få, er at en lukker av for de forsøks erfaringene en kunne ha tatt i bruk, som fylkestrygdekontor kunne spredd til trygdekontorene eller erfaringer som kunne vært spredd mellom trygdekontorene. Forståelse av forsøk som eksperimenter kan være en delforklaring på fylkestrygdekontorenes manglende bruk av forsøkene i egen organisasjon.

En annen forklaring ligger i fylkestrygdekontorens fokus. Fylkestrygdekontorene ble overlatt prosjektadministrasjonen m.a. fordi de skulle ta seg inn i oppfølgingsproblematikken. Men det ble tydelig uttrykt fra informanter at oppfølging av sykmeldte ikke var noen stor sak for fylkestrygdekontorene fram til ca 2000, bortsett fra oppfølging av at 12-ukervedtaket ble fattet i tide. Fokus lå på andre oppgaver, som f.eks serviceerklæringen. Å drive forsøk kan gi inspirasjon, nye ideer og muligheter til å prøve noe nytt. Men det er vanskelig å ta en slik strategi i bruk dersom det tematiske fokus i fylkestrygdekontorene ligger på andre områder og det heller ikke eksisterer noen omforent forståelse av hva forsøk er og kan brukes til i etaten.

Læring – erfaringer går mot policynivå

Forsøksvirksomheten arbeidet aktivt med informasjonsspredning, m.a. gjennom de årlige erfaringskonferanser der prosjektledere møtte representanter for fylkestrygdekontorene, Rikstrygdeverket, aktuelle departementer og andre etater. I disse konferansene ble erfaringer drøftet og spredd, i alle fall mellom disse aktørene. Erfaringer og resultater var derfor godt kjent blant dem som arbeidet med policyutforming. Det var slik stor nærhet mellom forsøkene og politikktutforming. For eksempel er ulike elementer som brukes i IA-arbeidet tidligere utprøvde i forsøk. Det er mange av forsøkene i forsøksporteføljen, gjennomført for 1998, som her burde nevnes. Går vi tilbake til fylkestrygdekontoret og dets rolle i forsøksvirksomheten, kan det være at de så seg selv som deltakere i policyutviklingen på feltet, ikke i praksisutviklingen. De administrerte, rapporterte og videresendte sine prosjekter til Rikstrygdeverket som så sto for policyutvikling.

Forsøksvirksomheten – en suksesshistorie?

Sett i relasjon til politikktutviklingen, kan en godt si at forsøksvirksomheten er en suksesshistorie der mange trekke ved IA-arbeidet kan spores tilbake til forsøkene. Ideene har naturligvis også andre kilder, men det er ikke vanskelig å dokumentere sammenhengen

mellom IA-systemet og innholdet i forsøksvirksomheten. Etter at arbeidslivssentrene ble opprettet i trygdeetaten og plassert ved fylkestrygdekontorene, er også fylkestrygdekontorene sentrale i den nye politikken. Arbeidsplasserfaringer knyttet til oppfølging av sykmeldte blir direkte relevant for trygdeetaten, ved arbeidslivssentrene. Det blir da relevant for fylkestrygdekontorene å sitte i forsøkens styringsgrupper. Vi ser i to fylker at det er representanter for arbeidslivssentrene som sitter i forsøkens styringsgrupper. Slik sett er det de nye sentrene som er blitt utviklingsmotoren. Men hvor blir det av utviklingen i og utviklingsmotoren for den "gamle" trygden, for trygdekontoret? Den "gamle" trygdenes oppfølging av sykmeldte skal utvikles og denne prosessen har fått mindre oppmerksomhet i forsøksporteføljen enn mange andre oppfølgingsspørsmål. Trygdekontorene driver fortsatt saksbehandling under tidspress.

Det kan se ut til at de endringer som vi kan tilbakeføre til forsøksvirksomheten, handler om policyutvikling og institusjonelle endringer. Arbeidslivstjenesten overføres og bygges kraftig ut og det tas et nytt grep mot arbeidsgivere gjennom IA-avtalen. Det skjer derimot lite organisatorisk læring der forsøk fører til endringer i måten trygdekontoret arbeider.

Erfaringer og konsekvenser

Men avslutningsvis vil vi igjen trekke inn Olsen og hans påpekning av at (forsøk som) erfaringsbaserte læringsprosesser ofte preges av tvetydighet og usikkerhet (Olsen 1993). Det er derfor knyttet verdier og interesser til tolkningen og vi bør derfor å fokusere på hvem som deltar i tolkningen. Det er mange sider ved forsøksvirksomhetens erfaringer som er "forsvunnet", som ikke ble trukket fram og gjort tilgjengelig for ny politikk. Vi kan peke f.eks. på den kritikken av legenes manglende deltagelse og samarbeid i systemet for oppfølging som ligger i mange av forsøkene (se Nørve 2000 s. 194-95).

Sandmanutvalgets valg mht å overføre Arbeidslivstjenesten til trygdeetaten, er et interessant eksempel på forholdet mellom erfaringer og konsekvenser. Arbeidslivstjenesten hadde en rolle i flere av de tidlige forsøkene og var en god hjelper for trygdeetaten i arbeidet inn mot arbeidsplassene (Nørve 2000 s. 193) Samtidig nærmest slakterer Riksrevisjonene trygdeetaten for det arbeid den har utført med oppfølging av sykmeldte. Da var det naturligvis en løsning å bringe Arbeidslivstjenesten i nærmere kontakt og inngrep med trygdeetatens arbeid. Men en annen løsning ut fra de samme erfaringer kunne ha vært å ta oppfølgingsarbeidet ut av trygdekontoret. Vi har trukket dette eksempelet for å vise Olsen poeng – "erfaringer" fra forsøk er en tolkning og erfaringene inngår i beslutningssystemer med aktører som er bærere av verdier og interesser. Det foregår derfor en omsetting, tolkning eller forhandling om hva forsøks erfaringene innebærer for politikk- og praksisutvikling som forsøkens frontsoldater har begrenset innflytelse på.

Litteratur

- Alm Andreassen, Tone (1996): *Bedriftsrettet forebygging av frafall og forfall i arbeidslivet*. AFIs rapportserie nr6/96. Oslo
- Andersen, Lars (1992a) *En evaluering av bedrifters tiltak for å redusere sykefraværet*. Delrapport 1. SINTEF IFIM STF82 A92007
- Andersen, Lars (1992b) *En evaluering av bedrifters tiltak for å redusere sykefraværet*. Delrapport 2. SINTEF IFIM STF82 A92008
- Andersen, Lars (1994) *Sykefraværprosjektet 1991-1993*. Erfaringer fra bransjer i LO/NHO-området. SINTEF
- Bruusgaard, Dag og Willy Eriksen (1997): *Plagsom for pasienten, vanskelig for hjelpeapparatet og dyrt for samfunnet*. Rapport 97:5, Seksjon for trygdemedisin, Institutt for allmenntilleggsmedisin og samfunnsvitenskapelige fag, Universitetet i Oslo
- Fleten, Nils og Roar Johnsen (udatert) *Evaluering. Prosjekt egenmelding Kristiansand kommune*. Institutt for samfunnsmedisin, Universitetet i Tromsø
- Fossestøl, Knut (2005) *Regler og skjønn i norsk forvaltnings- og velferdsforskning*. En kritisk analyse med særlig fokus på velferdsstatens rettighetsorientering. Notat 2005:106. NIBR
- Fylkestrygdekontoret i Vest-Agder(1995) *Aktiv helse*. Rapport fra pilotgrupper.
- Grambo, Anne-Cathrine (2000) *Arbeidsmiljø – lavere sykefravær? Arbeidsmiljø og sykefravær oppfølging i skolen*. Rapport fra prosjektet ”Sykefravær blant ansatte i Osloskolen” Fylkestrygdekontoret i Oslo.
- Hagen, Terje og Lawrence Rose (1989) *Hvordan organisere statlige forsøksordninger*. En drøfting basert på erfaringer fra 1980 – 85. NIBR-rapport 1989:17. NINR
- Irgens, Eirik J. (2000) *Den dynamiske organisasjon. Ledelse og utvikling i et arbeidsliv i forandring*. Abtast forlag as
- Jessen, Jorunn (2002) *Fra tradisjonell regelforvaltning tileffektiv tjenesteproduksjon. En studie av forvaltningsreformer med trygdeetaten som case*. Rapport 2/03 NOVA
- Kogstad, Odd (1996) *Prosjekt aktiv helse. Pilotprosjekt februar 1996*. Høgskolen i Agder. Avdeling for helse- og idrettsfag.
- Leeuw, Frans L., Ray C. Rist and Richard C. Sonnichsen (1994) *Can Governments Learn? Comparative perspectives on Evaluation and Organizational Learning*. Transaction Publishers. New Brunswick and London
- Løken, Jane (1998) *”Blant optimister og skeptikere i Groruddalen. Forebyggingsprosjektet FAPRO”*. Stovner trygdekontor Rapport 1/98
- March, J G og J.P. Olsen (1976) *”Organizational learning and the ambiguity of the past”* i J.G. March og J.P Olsen: *Ambiguity and Choice in Organizations*. Universitetsforlaget: Bergen
- Nebell, Trine og Bent Knudsen (1996) *Reaktivering av unge uførepensjonister*. Fylkestrygdekontoret i Oslo.
- NOU 2000:27 *Sykefraværet og uførepensjoneringen. Et inkluderende arbeidsliv*. (Sandmanutvalgets innstilling)
- Nystuen, Pål (2005) *Utvikling og evaluering av løsningsfokusert metode for sykmeldte*. Avhandling til Dr. Psychol graden. Psykologisk institutt. Det samfunnsvitenskapelige fakultet. Universitetet i Oslo
- Nørve, Siri (2000) *Programmet ”Forsøksvirksomhet i trygdesektoren”*. Evaluering Prosjektrapport 291. Norges byggforskingsinstitutt.
- Nørve, Siri og Tone Alm Andreassen (1998) *Evaluering av muskesmerteprosjektet i arbeidsmarkedsetaten*. Prosjektrapport 233, Norges byggforskings institutt.

- Olsen, Johan P. (1993) ”Utfordringer for offentlig sektor og for statsvitenskapen: noen sentrale spørsmål og problemstillinger”. *Norsk statsvitenskaplig tidsskrift*. Årg. 9, hefte 1 s3-28
- Paulsen, Bård (2005) Evaluering av egenmeldingsforsøket i Kristiansand – ansattes erfaringer og vurderinger. SINTEF Helse Rapport STF78 A055011
- Riksrevisjonen 1998-99 *Riksrevisjonens undersøkelse om trygdetatens oppfølging av sykmeldte*. Dokument nr 3:9 1998-99
- Rikstrygdeverket (1996): *Oppfølging av sykmeldte. Handlingsplan for trygdeetaten*. Notat av juli 1996
- Rikstrygdeverket (1997): *Mål og prioriteringer - 1998*. Notat. Utkast av 21.10.97
- Rikstrygdeverket (1997): *Oppfølging av sykmeldte. Handlingsplan - fase 2*. Notat. Høsten 1997
- Romedal, Bjørg Elida (2005). *Prosjekt egenmelding Kristiansand kommune*. Prosjektleders evalueringsrapport. Kristiansand kommune
- Scheel, Inger, Kåre Birger Hagen og G. Rongen (1996) ”*Aktivitet og sykmelding. en undersøkelse om hvordan trygdekontoret, leger og bedrifter samarbeider omkring folketrygdordningen Aktiv Sykmelding*”. Utredningsrapport nr. U3. Statens institutt for folkehelse
- Sletten, Solveig og Leif Hovland (1999) *Organisasjonsutvikling i Trygdeetaten i Nord-Trøndelag*. Prosjektoppgave ved studiet Strategi – og organisasjonsutvikling ved Høgskolen i Nord-Trøndelag
- Stenbro, Pål (1999) *Modum i bevegelse*. Sluttrapport. Frisklivssentralen i Modum. Buskerud fylkestrygdekontor. Drammen
- Stortingsmelding nr. 35 (1994-95): *Velferdsmeldingen*. Sosial- og helsedepartementet
- Stortingsmelding nr. 39 (1991-92): *Attføring og arbeid for yrkeshemmede. Sykepenger og uførepensjon (Attføringsmeldingen)*, Arbeids- og administrasjonsdepartementet
- Støtte- og styringsorganer i trygdeetaten. (Norbom-utvalget) Rapport fra en styringsgruppe under Sosialdepartementet, avgitt 11. mars 1988.
- Svartveit, Maj Britt (2000) ”*Hjelp gjennom samhandling. Prosjektrapport* ”.
- Tovatt, Hans og Trine Annfelt (1999) *Effekter av systemrettet attførings og sykefraværarbeid – en evaluering av Arbeidslivstjenesten*. SINTEF IFIM
- Undstad, Marit (2001) *Samtalekompetanse i trygden. Forsøk med løsningsorienterte samtaler*. Prosjektrapport 3001. Norges byggforskningsinstitutt
- Ål trygdekontor, Arbeidskontoret for Hallingdal og Ål kommune(1998) ”*Hjelp gjennom samhandling. Årsrapport 1998*”.