

Lise Lien og Hanne Bogen

Høyere jobbmobilitet – lavere sykefravær?

Lise Lien og Hanne Bogen

Høyere jobbmobilitet – lavere sykefravær?

© Fafo 2016

ISBN 978-82-324-0315-8 (papirutgave)

ISBN 978-82-324-0316-5 (nettutgave)

ISSN 0801-6143 (papirutgave)

ISSN 2387-6859 (nettutgave)

Omslag: Fafos Informasjonsavdeling

Trykk: Allkopi AS

Innhold

Forord	5
Sammendrag	7
Summary	13
1 Innledning og bakgrunn	17
1.1 Rapportens oppbygging	18
2 Problemstillinger og metode.....	19
2.1 Utvalg og design	20
2.2 Om begrepet jobbmobilitet	22
3 Forskning om jobbmobilitet og innlåsing	23
4 Avtaler og regelverk.....	33
5 Funnene	41
5.1 Arbeidslivssentrenes erfaringer med jobbmobilitet	41
5.2 Casekommunenes bruk av jobbmobilitet som sykefraværestiltak	48
6 Er jobbmobilitet et godt tiltak ved lange eller hyppige sykefravær?.....	91
Referanser	93

Forord

Prosjektet som ligger til grunn for rapporten, har hatt som formål å belyse hvilke muligheter kommunale arbeidsgivere har for å stimulere til jobbmobilitet blant ansatte som er langtidssykmeldt eller som står i fare for å falle ut av arbeidslivet for tidlig. Vi har studert et utvalg kommuner som har etablert et system i sykefraværsoppfølgingen der jobbmobilitet inngår som ett av flere tiltak. I disse kommunene har vi intervjuet HR-sjefer, virksomhetsledere (styrere) fra barnehager og helse- og omsorgsvirksomheter og hovedtillitsvalgte om hvordan de jobber i slike saker. Vi har særlig lagt vekt på hva kommunen som arbeidsgiver mener skal til for å lykkes med å øke jobbmobiliteten og hvilke barrierer de møter på. I tillegg til disse informantene, har vi intervjuet rådgivere fra et utvalg NAV Arbeidslivssenter om hvordan NAV vurderer jobb-bytte som egnet tiltak i sykefraværsoppfølgingen. Vi har også gjennomgått nordisk forskning om jobbmobilitet i forbindelse med sykefravær og tatt for oss hvordan norsk lovgivning eventuelt støtter opp om eller er til hinder for slik mobilitet.

Prosjektet er finansiert av KS. Vi takker Siri Klevstrand og Ellen Dehli hos KS for et godt samarbeid i dette prosjektet. Vi takker også forsker Anna Hagen Tønder, Fafo, som har vært kvalitetssikrer og Bente Bakken og Agneta Kolstad i Fafos informasjonsavdeling for ferdigstilling av rapporten. Mangler og feil som måtte forekomme er forfatterens ansvar.

Oslo, september 2016

Lise Lien
Prosjektleder

Hanne Bogen
Prosjektmedarbeider

Sammendrag

I denne studien har vi undersøkt om skifte av jobb kan være et egnet tiltak for arbeidstakere med lange eller hyppige sykefravær og der det er liten sannsynlighet for at den sykmeldte kan komme tilbake til opprinnelig jobb, tross utstrakt tilrettelegging av arbeidet. Vi har studert et utvalg norske kommuner der jobb-bytte benyttes som ett av flere tiltak i oppfølgingen av sykmeldte. Med jobb-bytte tenker vi både på skifte av jobb innad i kommunen, men også til jobber utenfor kommunen, selv om det for mange nok er mest aktuelt med et skifte innad i kommunen. Målsettingen med jobb-bytte er at arbeidstakeren skal komme tilbake i arbeid etter sykefravær, om ikke nødvendigvis til det arbeidet vedkommende opprinnelig hadde.

I det følgende oppsummerer vi hvilke muligheter og begrensninger de studerte kommunene har erfart med å tenke jobb-bytte som et mulig tiltak i sykefraværsoppfølgingen. Vi ser også på hvilke erfaringer de har med samarbeidspartnere som NAV og fastlegene når jobb-bytte for sykmeldte blir en aktuell problemstilling.

Et viktig suksesskriterium for å lykkes med jobb-bytte, er tidsaspektet. Jo tidligere man agerer, desto lettere er det å lykkes. Det er viktig tidlig å ta tak i situasjoner der det synes åpenbart at arbeidstakeren, selv etter utstrakt tilrettelegging, ikke vil kunne klare å stå i sin opprinnelige stilling uten at nye perioder med sykefravær oppstår.

For å få til gode løsninger, er man avhengig av en åpen og god dialog mellom arbeidsgiver og arbeidstaker, men også mellom andre involverte aktører som fastleger og NAV. Særlig viktig fremstår lederne i den enkelte virksomhet fordi det er her arbeidet for økt jobbmobilitet i stor grad må foregå. Lederne må tidlig tørre å ta tak i situasjonen. De må våge å stille de sykmeldte de vanskelige spørsmålene og være tydelige på at varig tilrettelegging av arbeidet ikke er mulig. Det er viktig at leder er tydelig på at gjennomført tilrettelegging ikke har bidratt til lavere sykefravær og at det derfor kan være hensiktsmessig for arbeidstakeren selv å «tenke nytt». I slike tilfeller er det viktig å motivere og støtte arbeidstakeren til å bytte jobb eller å oppmuntre til kompetanseheving. Å vise medmenneskelighet og varsomhet i slike saker er viktig. Arbeidsplasser kjennetegnet av åpenhet og tillit mellom ledere og ansatte bidrar til å gi lederne verdifull kunnskap om den enkelte ansattes utfordringer. Denne innsikten bidrar til at lederne tidlig kan sette i verk tilretteleggingstiltak, eller dersom slike ikke fører frem, starte en samtale om jobbmobilitet.

Ifølge norsk lovgivning har norske arbeidsgivere en utstrakt, men ikke absolutt tilretteleggingsplikt for arbeidstakere som av ulike grunner møter utfordringer i

arbeidet og som står i fare for å bli sykmeldt eller falle ut av arbeidslivet. Tilretteleggingsplikten gjelder uavhengig av hva som er årsaken til sykefraværet. Det tilrettelegges mye og ofte for lenge på mange arbeidsplasser uten at situasjonen bedres. Dette kan bidra til å låse arbeidstakere inne i arbeidssituasjoner de av ulike grunner ikke håndterer. Der lederne er tydelige på at de sykmeldte selv har en plikt til å foreslå mulige løsninger og utfordrer dem på om de faktisk har helse til å stå i jobben, settes det i gang en refleksjonsprosess hos den sykmeldte. Disse lederne er tydelige på at de sykmeldte har en medvirkningsplikt. Mange ansatte har ikke krefter eller mot til å tenke jobbskifte. Ledere må derfor oppmuntre og støtte slike ansatte slik at de våger å ta spranget. Uten at den ansatte selv medvirker og er positivt innstilt, varer slike saker over år uten å bli løst.

Forut for et jobb-bytte må arbeidstakere gjennomgå en grundig arbeidsavklaring og en kartlegging av vedkommendes kompetanse for å finne ut om arbeidstakeren vil kunne mestre en ny jobb og hva slags jobb som i så fall kan være aktuell. Ofte tilbys arbeidstakeren en periode med arbeidsutprøving i en virksomhet med arbeidsoppgaver som anses som aktuelle: Det betyr ikke nødvendigvis at personen vil tilbys en jobb i utprøvningsvirksomheten. Virksomheten må ha en ledig stilling og det har den ikke alltid. Det kan imidlertid være en utfordring å «selge inn» slike ansatte til andre virksomheter, enten det dreier seg om en kortvarig utprøving eller et mer varig ansettelsesforhold. Med knappe budsjetter og høye krav til produksjon og effektivitet vil ansatte med en sykefraværshistorie ofte bli vurdert som lite produktiv arbeidskraft. Det kan også rå usikkerhet om hvorvidt sykefraværet faktisk vil reduseres i den mottakende virksomheten. I denne studien har vi både eksempler på ansatte som ikke lenger har sykefravær når de skifter jobb og andre tilfeller hvor sykefraværet fortsetter. Motsetter virksomhetene seg å ta i mot slike ansatte, har HR-avdelingene sjelden noe ris bak speilet. Vi har bare ett eksempel hvor kommunens HR-avdeling har mandat til å vedta at en ansatt skal plasseres i en bestemt virksomhet. Hvis leder motsetter seg dette, må det begrunnes grundig. Hvis mottakende virksomhet må betale for utprøvingen, kan dette skape ytterligere motvilje. Kommunene har flere ulike løsninger for hvordan man fordeler den økonomiske kostnaden ved arbeidsutprøving. Det ser ut til at det vanligste er at mottakende virksomhet tar kostnaden, men vi har også eksempler på at det er avgivende virksomhet som må betale for utprøvingen og noen tilfeller hvor avgivende og mottakende virksomhet deler på kostnaden. Noe mindre utbredt er det at HR-avdelingen betaler for utprøvingen. Vi har ett eksempel på at HR-avdelingen rår over en egen pott som kan brukes til arbeidsutprøving av sykmeldte ansatte. Utprøving kan innebære ekstraarbeid for ny leder og en ekstra økonomisk kostnad som det ofte ikke er tatt høyde for i virksomhetens budsjett. Nettopp derfor er det viktig at arbeidstakeren har gjennomgått en grundig arbeidsevneavklaring og kompetansekartlegging slik at mottakende enhet vet hva man kan forvente.

Når jobb-bytter er aktuelt, synes små kommuner å ha en fordel fremfor større ved at de ofte har bedre oversikt over de ledige stillingene, inkludert vikariater, i kommunen. Det ser ut til at de raskere klarer å matche ledige stillinger med sykmeldte ansatte som trenger å skifte arbeid. En del av kommunene i studien har en sentralisert jobb-bank som gir god oversikt over ledige stillinger. God kommunikasjon og samarbeid mellom ledere på tvers av virksomheter synes å være en fordel i slike saker. Uformelle samtaler mellom ledere kan bidra til raskt å avklare om jobbskifte på tvers av virksomheter er en mulig løsning.

De fleste kommunene i studien bruker jobbmobilitet i saker hvor det er dokumenterte helseutfordringer som ligger til grunn for sykefraværet og ikke som et forebyggende tiltak. Dette behøver imidlertid ikke å dreie seg om helseutfordringer som skyldes jobben som ligger til grunn. I enkelte tilfeller løser også kommuner arbeidsplasskonflikter på denne måten.

For noen er det aktuelt å undersøke jobb-muligheter utenfor kommunen, for eksempel i privat sektor. Her kan det finnes jobber som er bedre tilpasset arbeidstakerens helseutfordringer. Ansettelsestrykgheten mange opplever at kommunen kan tilby, i tillegg til for eksempel gode pensjonsordninger, kan imidlertid hindre en del arbeidstakere i å vurdere andre muligheter. Følgen kan være at de blir stående i jobber som ikke bedrer helsesituasjonen og som bidrar til at de fortsetter å ha et høyt sykefravær.

God dialog mellom arbeidsgiver, ansatt, NAV og fastlege er viktig i jobbmobilitetsaker. I for mange tilfeller forutsettes det at den ansatte skal tilbake i opprinnelig jobb, til tross for at diagnosen ofte ikke er forenelig med opprinnelig stilling. I slike saker kan det være viktig at både arbeidsgiver, NAV og fastlege tenker på alternative løsninger på et tidlig stadium og samarbeider om å gå i tidlig i dialog om dette med den ansatte for å finne alternative løsninger.

Mangelen på ledige og relevante stillinger internt i kommunen kan være en utfordring, særlig i de tilfeller hvor kommunen har vært igjennom en nedbemanning. Da vil en i tillegg til sykmeldte også ha en gruppe overtallige som arbeidsgiver skal finne nye stillinger til. Lav turnover gir også færre omplasseringsmuligheter internt i kommunen.

NAV

Det er stor enighet blant de undersøkte kommunene om at NAV i begrenset grad medvirker til å løse sykefraværssaker der det er lite sannsynlig at den sykmeldte kan returnere til opprinnelig jobb. Ifølge kommunene forventer NAV at arbeidsgiver skal tilrettelegge på den opprinnelige arbeidsplassen utover det kommunene anser som mulig og realistisk og uten at det går utover andre ansatte og den tjenesten som skal utføres. Kommunene mener at NAV ofte har for lite oppmerksomhet rettet mot alternative løsninger slik som jobbskifte. Det hevdes at NAV lener seg tilbake og skyver arbeidsgivernes tilretteleggingsplikt foran seg. Dette forlenger sykefraværsløp

unødvendig lenge. Kommunenes vurdering er for øvrig også at NAVs praksis i slike saker varierer mye, både mellom ulike NAV-kontor og mellom ulike saksbehandlere. Noen NAV Arbeidslivssenter synes å være mer opptatt av jobbmobilitet som virkemiddel i sin rådgiving av arbeidsgivere enn andre arbeidslivssenter og enn det NAV-kontorene er i sin samhandling med de samme arbeidsgiverne.

Kommunene er av den oppfatning at NAV burde kunne tilby omskoleringstiltak allerede i løpet av det første sykmeldingsåret i de sakene der det er liten eller ingen sannsynlighet for at den sykmeldte kan vende tilbake til opprinnelig arbeid. Dette til beste for både arbeidstaker og arbeidsgiver.

Legene

En utfordring knyttet til legenes praksis overfor langtidssykmeldte er at de, etter arbeidsgiverens mening, friskmelder ansatte tilbake til en jobb vedkommende ikke makter. Arbeidsgiverne i kommunene mener at legene er for opptatte av å peke på arbeidsgivers tilretteleggingsplikt, men uten at de har mye kunnskap om hvilke tilretteleggingsmuligheter som finnes på den enkelte arbeidsplass – og uten at det går ut over kollegaer og kvaliteten på tjenestene som skal utføres. Kommunene mener at legene i for stor grad ser på pasientens utfordringer som utelukkende arbeidsgivers ansvar og at de i for liten grad påpeker at den ansatte selv har en medvirkningsplikt. De savner at legene i tillegg til pasientperspektivet har et arbeidsgiverperspektiv. Kommunene mener eksempelvis at leger som skriver i den sykmeldtes legeerklæring at vedkommende bare kan jobbe i eksakt den samme avdelingen som de gjør til daglig, hindrer mobilitet og bidrar til å forlenge sykefraværsforløp.

Tillitsvalgte

Arbeidsgiverne i kommunene opplever i det store og hele at de tillitsvalgte er positive til jobbmobilitet i saker med lange fravær fordi det ser at lange fravær og mye tilrettelegging for enkelte får konsekvenser for kollegaene og tjenestene. Samtidig kan de oppleve at de tillitsvalgte trenerer slike jobb-bytter ved at de fraråder ansatte å si opp en trygg stilling i kommunen; dette til tross for at de i et helsemessig perspektiv ser at et jobb-bytte kunne være til det beste for arbeidstakeren. Ofte begrunnes dette med den sykmeldtes små sjanser for å få nytt arbeid. De tillitsvalgte fremstår imidlertid som positive til jobbmobilitet på et generelt nivå og mener man burde ha mer oppmerksomhet om dette som et tiltak ved lange sykefravær. Flere arbeidsgivere og tillitsvalgte mener at jobbmobilitet som tiltak bør forankres bedre hos de tillitsvalgte fordi disse ofte har god kontakt med sine medlemmer, som ofte kommer til dem for å rådføre seg i slike saker, og fordi de tillitsvalgte har god innsikt i hva som rører seg på den enkelte arbeidsplass

og i kommunen som helhet. De fanger eksempelvis opp kortere vikariater som ikke alltid HR-avdelingene har oversikt over.

Summary

In this study, we have investigated whether a job change may be a suitable measure for employees with long or frequent sickness absence when it is unlikely that they will return to their original job. We have studied a sample of municipalities in Norway where changing jobs is one of several measures in following up those on sick leave. A job change in this context means changing jobs within or outside the municipality even though for many people a job change within the municipality is probably most relevant.

In the following, we summarise the opportunities and limitations encountered by the municipalities in the study when considering a job change as a possible measure in following up sickness absence. We also examine the experiences they have of partners such as the Norwegian Labour and Welfare Administration (NAV) and GPs when a job change is an appropriate solution for those on sick leave.

The time aspect is an important criterion for success. The earlier action is taken, the greater the chance of success.

In order to reach good solutions, openness and a good dialogue are essential not only between the employer and the employee but also between other actors involved such as the GP and NAV. The managers of the individual unit are particularly important, since it is here efforts to achieve greater job mobility must be implemented for the most part. Managers must dare to ask the person on sick leave difficult questions and make it clear that permanent adaptation of the work is not possible. Therefore, it can be important to motivate employees towards change in the form of changing jobs or improving their skills. It is vital to show compassion and exercise caution in such cases. Workplaces characterised by openness and trust between managers and employees provide managers with valuable knowledge about the challenges faced by the individual employee. Such knowledge helps to ensure that managers can initiate adaptation measures or begin a dialogue on job mobility at an early stage.

In accordance with Norwegian legislation, employers have a broad but not absolute obligation to provide adaptation for employees who for various reasons meet challenges in their work and risk being certified as sick or falling out of the labour market. This obligation applies regardless of the reason for sickness absence. At many workplaces, there is a considerable amount of adaptation, and often for unnecessarily long periods. In addition to the employer's adaptation obligation, employees have a separate obligation to contribute to a good working environment and to find good solutions to their own sickness absence. Many employers are aware of the existence of this obligation and

enter into binding agreements with employees regarding the employee's contribution to finding good solutions to long-term or frequent sickness absence. Our study indicates that when the person certified as sick is involved in finding solutions, it sometimes transpires that the best solution may be to change jobs.

Prior to a job change, employees must normally undergo a work assessment and a mapping of their skills in order to establish whether he/she will be able to master a new job. Often the employee is offered a trial work period in a type of enterprise that might be suitable if changing jobs. It can be challenging to 'sell' such employees to other enterprises. With tight budgets and stringent requirements for productivity and efficiency, employees with a history of sickness absence risk being regarded as under-productive labour. If enterprises are opposed to employing such staff, HR departments have rarely any counter-measures at their disposal. If the host unit has to pay for the trial period, it may be reluctant to take part. The trial period may entail extra work for the new manager and extra financial costs that have not been taken into account in the budget. For this reason, it is vital that the employee has undergone a thorough review of work capacity and a mapping of their skills so that the host unit knows what to expect.

If a job change is on the agenda, small municipalities appear to have an advantage in comparison with larger municipalities since they have a broader and better overview of any job vacancies in the municipality. They can also more rapidly match a vacancy with an employee who needs to change jobs. A number of municipalities have a centralised job bank, which provides a good overview of vacancies. Good communication and collaboration between managers across enterprises also appear to be a prerequisite in such cases. Informal dialogues between managers can also clarify whether changing jobs across enterprises may be a possible solution.

Most municipalities employ job mobility in cases where sickness absence is based on documented health challenges rather than using it as a preventive measure.

For job mobility to be successful, it is crucial that the employees themselves want this or are motivated to want it. Making the kind of transition a job change entails will demand both motivation and courage in many cases. Therefore, it is vital that these employees have managers that offer them support and security.

For some people, it may be of interest to check job opportunities outside the municipality, e.g. in the private sector where there may be jobs that are better suited to the employee's health challenges. However, the job security that many believe the municipality can offer, as well as good pension schemes, for example, may stop a number of employees from considering other options. Consequently, they may stay in jobs that do not improve their health situation, and perhaps continue to have a high level of sickness absence.

Good dialogue between the employer, the employee, NAV and the employee's GP is essential in job mobility cases. Too often it is assumed that employees will return to their original job, even when the diagnosis is not compatible with their original

position. In these cases, it is important that the employer, NAV and the GP consider alternative solutions at an early stage and collaborate on commencing a dialogue about this with the employee in order to find alternative solutions early on.

The lack of vacant, relevant positions internally in the municipality is a challenge, particularly if the municipality has undergone downsizing. This means that in addition to those on sick leave, positions must also be found for the group of employees who have been made redundant. A low staff turnover rate also means fewer relocation opportunities internally in the municipality.

NAV

There is widespread agreement among the municipalities investigated that NAV only contributes to a limited degree to finding a solution in cases of sickness absence where it is unlikely that the sick person will return to their original job. According to the municipalities, NAV expects the employer to make more adaptations to the original workplace than are deemed realistic, and has little focus on whether a new workplace and/or new job might be a solution in some cases. The municipalities have the view that NAV's practices in such cases vary considerably between the different NAV offices and between case officers.

The municipalities are of the opinion that NAV should offer retraining measures as early as the first year of sickness where there is little or no probability that the person on sick leave will return to his/her original job. This would benefit both the employees and employers.

Doctors

A challenge related to the practices of doctors vis-à-vis people on long-term sick leave is that doctors report employees as fit to return to a job they are unable to cope with. Employers in the municipalities think that doctors are too preoccupied with pointing out the employer's obligation to adapt, without knowing much about what adaptation options are available at the individual workplace. The municipalities believe that doctors are too prone to viewing the challenges for the patient as solely the responsibility of the employer. They would like to see doctors considering the employer's perspective as well as the patient's perspective.

Employee representatives

In general, employers in the municipalities believe that employee representatives are positive to job mobility in cases of long-term sickness absence because they realise that long absences and substantial adaptation can impact on colleagues. Meanwhile

employers find that employee representatives can sometimes delay the process by advising employees against resigning from a secure position in the municipality even though from a health perspective this would perhaps be best for the employee. Employee representatives, however, appear to be positive to job mobility, believing that it should be afforded more attention as a long-term sickness absence measure. They feel that job mobility measures should have a stronger underpinning among employee representatives since the latter have a good insight into what is going on at the individual workplace and in the municipality as a whole.

1 Innledning og bakgrunn

Bakgrunnen for dette prosjektet er KSs ønske om å utrede mulighetene for å redusere omfanget av langtidssykefravær eller gjentakende sykefravær gjennom jobbmobilitet eller skifte av jobb. Formålet med prosjektet har vært å belyse hvilke muligheter kommunale arbeidsgivere har for å stimulere til jobbmobilitet blant ansatte som er langtidssykmeldt, eller som står i fare for å falle ut av arbeidslivet for tidlig, og i hvilken grad disse mulighetene benyttes. I denne undersøkelsen har vi særlig rettet oppmerksomheten mot jobbmobilitetstiltak som kan bidra til at den sykmeldte kommunalt ansatte kommer tilbake i annen jobb i kommunen, eventuelt fylkeskommunen. Med jobbmobilitet mener vi bytte av jobb, både innad i opprinnelig virksomhet, men kanskje særlig mellom virksomheter i kommunen. For noen kan det også være aktuelt å søke seg til jobb utenfor kommunen.

Flere studier – både norske og svenske – har vist at langtidssykefravær øker sannsynligheten for mobilitet ut av arbeidslivet (Nordström 2016; Ose m.fl. 2013). I Sintefs evaluering av IA-avtalen fremgår det at en del langtidssykmeldte ikke kommer tilbake i arbeid selv om de vurderes som friske nok til å være i arbeid (Ose m.fl. 2013). Sintef peker i evalueringen på at bytte av jobb kunne være et svar på en fastlåst situasjon med lange og/eller hyppige sykefravær, enten sykefraværet skyldes en fysisk og/eller psykisk krevende arbeidssituasjon, sykdom som ikke er relatert til arbeidet, en opplevelse av manglende mestring av arbeidet eller mer generell mistriivsel i arbeidssituasjonen. Dersom den sykmeldte ikke mestrer eller er motivert for den jobben hun er sykmeldt fra, kan fortsatt sykemelding fremstå som en bedre livssituasjon enn å gå tilbake til tidligere jobb. Manglende eller utdatert kompetanse eller manglende match mellom kompetanse og annet arbeid i det lokale arbeidsmarked kan også bidra til at arbeidstakere blir værende i en situasjon som langtidssykmeldt hos opprinnelig arbeidsgiver. Denne situasjonen rammer kanskje særlig eldre arbeidstakere. Denne gruppen arbeidstakere har ofte et hyppigere langtidsfravær enn yngre, noe som kan være knyttet til aldersbetingede plager som berettiger sykemelding. Samtidig kan det være vanskelig å finne annet arbeid som kunne egne seg bedre gitt den ansattes helse-situasjon. Undersøkelser viser imidlertid at det også finnes yngre arbeidstakere med høyt sykefravær og lav grad av jobbmobilitet (Furåker 2010). Mulighetene og kanskje også viljen til endring vil trolig kunne være større blant yngre arbeidstakere med arbeidslivet foran seg enn blant eldre som nærmer seg slutten av sin karriere og som kanskje også har lav formell kompetanse og få muligheter for å skifte arbeid. Det er sannsynlig at

ynge arbeidstakere vil være enklere å omskolere og at de vil være mer motiverte for annet arbeid enn eldre arbeidstakere som har vært yrkesaktive det meste av livet. Men det er ikke gitt at det er slik. Det er på den annen side godt dokumentert i tidligere forskning at yngre arbeidstakere deltar mer i etter- og videreutdanning enn eldre, og at de med lav formell utdanning deltar mindre enn dem med høy formell utdanning (Aspøy & Tønder 2012; Haakestad & Sterri 2015).

Det kan altså være mange grunner til at bytte av jobb kan være ett svar på lange eller hyppige sykefravær. Spørsmål er hvor realistisk det er, gitt at personer med mye sykefravær kanskje ikke selv har overskuddet til først å ta en slik beslutning, dernest undersøke mulighetene for å bytte jobb for så å ta det skritt å søke ny jobb. I dette prosjektet har vi undersøkt om kommunen som arbeidsgiver kan bistå ansatte i en slik prosess og være en «fødselshjelper» i en slik beslutningsprosess. Her tenker vi i mindre grad på omplassering i tradisjonell forstand, men mer på jobb-bytte som en ny og positiv mulighet for arbeidstakere som av ulike grunner ikke mestrer sitt opprinnelige arbeid og av den grunn blir sykmeldt. I hvilken grad kan kommunen som arbeidsgiver medvirke til at arbeidstakere med mye sykefravær kan «tenke nytt» om arbeidssituasjonen og vurdere hvilke andre arbeidsmuligheter som kunne finnes, kanskje først og fremst i kommunen, men også utenfor kommune? Hva skal i så fall til for å støtte arbeidstakeren i denne prosessen? Hvilken rolle kan NAV eller andre instanser spille i denne prosessen? Påtvungen omplassering, som en del arbeidstakere opplever, kan oppfattes som noe negativt og uønsket. Økt jobbmobilitet – preget av frivillighet og lyst – kan være en god og helsefremmende strategi for arbeidstakere som av ulike årsaker ikke mestrer eller trives i opprinnelige sitt arbeid. Økt jobbmobilitet kan rett og slett være en mulighet til å få et friskere jobbliv. En bedre match mellom den enkelte arbeidstakers yteevne og arbeid vil både den enkelte syke ansatte og arbeidsgiver kunne være tjent med.

1.1 Rapportens oppbygging

I kapittel 2 presenterer vi rapportens problemstillinger og metode. I kapittel 3 ser vi nærmere på begrepene jobbmobilitet og innlåsning. I dette kapitlet foretar vi en kort gjennomgang om jobbmobilitet som sykefraværstiltak slik det fremstår i svensk forskning. I kapittel 4 tar vi for oss noe av regelverket knyttet til tilrettelegging, kompetanseutvikling og noen av NAVs tiltak. I kapittel 5 gjennomgår vi funnene i denne undersøkelsen. I kapittel 6 har vi oppsummert hovedfunnene i denne undersøkelsen. Kapitlet inneholder også noen refleksjoner rundt funnene.

2 Problemstillinger og metode

I dette prosjektet har vi vært opptatt av om jobbmobilitet eller jobb-bytte kan være en mulig strategi ved lange og/eller hyppige sykefravær og der tilrettelegging av arbeidet ikke har hatt bidratt til å redusere den ansattes sykefravær. Videre har vi vært interessert i hvilke erfaringer arbeidsgivere og tillitsvalgte har med slike jobb-bytter. Vi har ønsket å finne ut mer om hvilke tiltak innenfor kompetanseheving, mestring og karriereveiledning arbeidsgiver benytter for å øke jobbmobiliteten slik at sykmeldte kan komme tilbake i jobb i kommunene eller i ny jobb utenfor kommunen og hva kommunene som får det til faktisk gjør? Vi har også undersøkt informantenes mening om hvordan dagens virkemiddelapparat i NAV er tilpasset behovet for å øke ansattes jobbmobilitet og hvordan andre samarbeidspartnere – som for eksempel utdanningssystemet – kan bidra til å øke jobbmobiliteten. Et av de viktigste spørsmålene vi har undersøkt er hvilke faktorer som fremmer og hemmer gjennomføringen av tiltak som kan bidrar til økt jobbmobilitet og mestringsfølelse hos ansatte.

I tillegg til de nevnte problemstillingene har vi også undersøkt om arbeidsgiver benytter lovverket, særlig arbeidsmiljølovens plikt til å tilrettelegge arbeidet, på en måte som bidrar til jobbmobilitet. I henhold til tilretteleggingsplikten så har også arbeidsgiver plikt til å undersøke om det finnes annet passende arbeid hos arbeidsgiver dersom ytterligere tilrettelegging av nåværende arbeid viser seg vanskelig. Vi har blant annet undersøkt i hvilken grad arbeidstaker kan påberope seg arbeidsgivers tilretteleggingsplikt med tanke på arbeid i en annen kommunal virksomhet og om arbeidsgiver er motivert for å tilrettelegge for at arbeidstakeren skal finne annet arbeid, fortrinnsvis i kommunen slik at kommunen som arbeidsgiver ikke mister det som kan være verdifull arbeidskraft. Tilrettelegging krever ofte tid og ressurser fra arbeidsgivers side og vil ofte også innebære velvilje fra de øvrige ansatte overfor den aktuelle kollegaen (Bogen & Hilsen 2013). Det må i tillegg være ledige stillinger andre steder i kommunen.

Måten lovverket er lagt opp og hvordan IA-avtalen praktiseres kan være et hinder for jobbmobilitet. Først og fremst fordi lov- og avtaleverket, knyttet til sykefraværarbeidet, hovedsakelig dreier seg om å få langtidssykmeldte ansatte tilbake i opprinnelig stilling i virksomheten den ansatte er sykmeldt fra – og som i en del tilfeller bidrar til å gjøre den ansatte syk.¹ IA-avtalen er en trepartsavtale mellom staten og partene i arbeidslivet og bruk av jobbmobilitet ved langtidssykefravær fordrer antakelig at alle parter er enige om

¹ Undersøkelser tyder på at om lag 30-40 prosent av sykefraværet er direkte jobbrelatert (Mehlum 2011).

at jobbmobilitet kan være den beste løsningen i enkelte sykefraværstilfeller. Et viktig spørsmål å få svar på har derfor vært om tillitsvalgte – som først og fremst skal ivareta sine medlemmers interesser – støtter opp om jobbmobilitet i de tilfeller der tilrettelegging ikke har ført til redusert fravær og om de tillitsvalgte bidrar og oppmuntrer til en slik løsning for de arbeidstakerne hvor jobbmobilitet kan være en relevant og god løsning – ikke bare for den sykmeldte arbeidstakeren, men også for kolleger og arbeidsgiver. I tillegg til betydningen av tilretteleggingsplikten har Fafo også undersøkt om andre aspekter ved lov- og avtaleverket fremmer eller hemmer bruk av jobbmobilitet som et tiltak ved hyppige og/eller lange sykefravær der tilrettelegging ikke har hatt noen effekt.

2.1 Utvalg og design

I denne undersøkelsen valgte vi et eksplorativt design. Vi valgte dette designet fordi det, så vidt vi har funnet ut, foreligger lite forskning om jobbmobilitet som tiltak ved sykefravær. Vi hadde lite vitenskapelig kunnskap om problematikken på forhånd utover at forfatterne selv har berørt tematikken i andre prosjekter og at Sintef påpeker jobbmobilitet som mulig strategi ved sykefravær i deres evaluering av IA-avtalen (Ose m.fl. 2013). Et slikt åpent og søkende metodevalg anså vi dermed som det beste for å sikre best mulig svar på våre problemstillinger. Vi har først og fremst ønsket informantenes refleksjoner og erfaringer med jobbmobilitet som tiltak ved langtidssykefravær.

Vi hadde, som nevnt, før undersøkelsens oppstart kjennskap til noen kommuner som benytter jobbmobilitet som ett av flere sykefraværstiltak. Vi kontaktet disse med forespørsel om de ønsket å delta i prosjektet. I tillegg til dette valgte vi å kontakte NAV Arbeidslivssenter rundt omkring i landet for å få tips til valg av kommuner og for å få deres vurderinger om jobbmobilitet som tiltak ved langtidssykefravær. Grunnen til at vi valgte å bruke NAV Arbeidslivssenter, var at disse innehar god innsikt i og kunnskap om de kommunale virksomhetenes sykefraværarbeid og til NAVs regelverk.

I dette prosjektet har vi data fra åtte kommuner og åtte NAV Arbeidslivssenter. De utvalgte kommunene er geografisk spredt og representerer alle landets regioner fra øst til vest og nord til syd. Kommunene er også av ulik størrelse. Vi anså geografisk beliggenhet som et viktig utvalgs-kriterium fordi vi antar at det kan være regionale forskjeller i det lokale arbeidsmarkedet og at kommunestørrelse kan være viktig med tanke på i hvor stor grad kommunene har muligheter for å finne alternativt arbeid for de ansatte som jobbmobilitet er aktuelt for.

Vi utarbeidet en intervjuguide med utgangspunkt i hovedproblemstillingene, men i våre intervjuer var vi opptatt av å påpeke at det først og fremst var informantenes erfaringer og refleksjoner rundt tematikken vi ønsket kunnskap om. Vi oppmuntret derfor informantene til først å fortelle fritt om hvordan de jobber med jobbmobilitet

og hvilke suksesskriterier og barrierer de møter på i arbeidet med slike saker. Dette for best å gripe praksisfeltets erfaringer. Intervjuguiden fungerte dermed som en form for veileder under intervjuene. I og med at det er helse- og omsorgssektoren og barnehage-sektoren som står for det høyeste sykefraværet i kommune-Norge, la vi opp til å intervju virksomhetsledere i begge disse sektorene. Disse sektorene er ikke bare relevante fordi de er kjennetegnet av høyt sykefravær blant sine arbeidstakere, men også fordi mange ansatte i disse sektorene har et lavt utdanningsnivå. Det dreier seg i tillegg om yrker der arbeidet kan være mentalt og fysisk utfordrende for en del ansatte – alle forhold forskning viser kan føre til sykefravær.

Våre intervjuobjekter har vært kommunale HR-sjefer og/eller IA-rådgivere, virksomhetsledere – primært innenfor helse/pleie og omsorgssektoren, men også noen innenfor barnehagesektoren, hovedtillitsvalgte og rådgivere i NAV Arbeidslivs-senter. I enkelte kommuner har vi også intervjuet andre enn de nevnte fordi de har hatt særskilt kunnskap om temaet. På grunn av prosjektets størrelse har vi ikke intervjuet ansatte som har benyttet jobbmobilitet som et tiltak ved sykefravær. Vi kan dermed ikke med sikkerhet si hvor fornøyde *de* er med prosessen og med utfallet. Vi har til sammen intervjuet 47 personer.

I tillegg til de åtte kommunene har vi også snakket med representanter for en niende kommune som har forsøkt å benytte jobbmobilitet som tiltak ved lange sykefravær, uten å lykkes. Vi har referert noen av disse representantenes refleksjon omkring årsakene til dette.

Tematikken er kompleks og vanskelig. Det betyr at informanter fra samme kommune kan ha ulik forståelse og tolkning av regelverk og praksis, men også ulik vektlegging av ulike forhold. Funnene fra casene kan dermed inneholde motstridende opplysninger og «fakta-feil». Vi mener for øvrig dette er viktig informasjon fordi det sier noe om praksisfeltets forståelse og opplevelse av et komplekst felt.

Siden vi har funnet lite norsk forskning på tematikken, har vi valgt å se nærmere på svensk forskning. Vi har valgt å presentere noen av funnene i denne forskningen fordi de gir interessant kunnskap om jobbmobilitet og sykefravær, som antakelig også er relevante i en norsk kontekst.

Målsettingen med denne rapporten har vært å komme nærmere en «beste praksis»-metode, som også andre kommuner/arbeidsgivere kan benytte seg av i oppfølgingen av enkelte langtidssykmeldte. I likhet med all forskning på sykefraværarbeid i kommunene må man først og fremst finne gode praksiser som fungerer i egen kommune. Samtidig viser noen av våre funn at det er en rekke forhold som kan være relevante for andre kommuner i deres arbeid for mer bruk av jobbmobilitet som tiltak ved langtids-sykefravær, hvor tilrettelegging over tid ikke har hatt noen effekt på ansattes sykefravær og hvor man med stor sannsynlighet kan anta at fortsatt tilrettelegging heller ikke vil føre til redusert sykefravær.

2.2 Om begrepet jobbmobilitet

KS utlyste et prosjekt som denne rapporten baserer seg på, der jobbmobilitetsbegrepet inngikk, men da i sammenheng med arbeidstakere med lange og/eller hyppige sykefravær. Med jobbmobilitet, eller jobb-bytte, sikter vi i denne sammenheng til noe litt annet enn tradisjonell omplassering. Jobb-mobilitet kan forstås som en prosess der arbeidsgiver, i dette tilfellet kommuner, vurderer om jobb-bytte kan være ett mulig tiltak i sykefraværsoppfølgingen for sykmeldte som høyst sannsynlig ikke kan komme tilbake til sitt opprinnelige arbeid. Vi sikter til en positiv ladet prosess der arbeidsgiver eller nærmeste leder forsøker å motivere ansatte til «å tenke nytt» om sin arbeidssituasjon og sin arbeidsplass. At lederne gjennom gode og respektfulle prosesser stiller spørsmålet om vedkommende selv tror at de kunne få et bedre arbeidsliv et annet sted i kommunen, eventuelt utenfor kommunen, gitt de plager arbeidstakeren åpenbart har. I tillegg til å motivere tenker vi også at arbeidsgiver på ulike måter kan legge til rette for at dette lar seg gjøre gjennom for eksempel å foreslå typer av arbeid som kan være aktuelt, tilby opplærings tiltak som kan lette en overgang til annet arbeid, ta kontakt med andre virksomheter, tilby karriereveiledning osv., det vil si være en «fødselshjelper» for arbeidstakeren i denne prosessen og kanskje involvere seg mer enn ved en ordinær omplassering. Ofte vil en arbeidstaker med lange sykefravær trenge litt hjelp og støtte fra leder for å se nye muligheter dersom fortsatt yrkesaktivitet skal være mulig. Vedkommende trenger trolig mer støtte i denne prosessen enn arbeidstakere som ikke har lange sykefravær og som på egen hånd ofte tar initiativ til jobb-bytte dersom det skulle være ønskelig.

Begrepet omplassering benyttes også i denne rapporten og i en viss forstand er dette begrepet overlappende med jobb-mobilitet. Med begrepet jobb-mobilitet forsøker vi imidlertid å inkludere mer eksplisitt den refleksjonsprosessen arbeidstakeren inviteres inn i og den støtten vedkommende kan få for at jobb-bytte skal bli en realitet og at dette også for arbeidstakeren fremstår som en ønsket og god mulighet. Med omplassering tenker man kanskje mer på at arbeidstakeren stilles overfor et ultimatum, mer uavhengig arbeidstakerens egne ønsker.

I flere av våre case-kommuner brukes begrepene jobbmobilitet/jobb-bytte/jobbskifte og omplassering om hverandre og i en viss forstand er begrepene overlappende begreper. Vi bruker derfor også begrepene noe om hverandre samtidig som det av casebeskrivelsene fremgår at det dreier seg om noe annet enn omplassering i «streng» forstand.

3 Forskning om jobbmobilitet og innlåsing

Det er flere ulike former for mobilitet på arbeidsmarkedet. Mobilitet kan knyttes til mange forhold: overganger mellom arbeid og arbeidsledighet, overgang mellom *ulike* arbeidsgivere og stillinger – på samme eller et annet nivå enn nåværende jobb, å være løserer tilknyttet arbeidsmarkedet gjennom ulike midlertidige stillinger hos samme eller hos ulike arbeidsgivere. Mobilitet kan også knyttes til mobilitet internt på arbeidsplassen – enten horisontalt eller vertikalt og det kan knyttes til endrede arbeidsoppgaver og type stilling. Mange ansatte bytter arbeid og/eller stilling på eget initiativ fordi de ønsker å øke sin egen kompetanse, ønsker et karriereløft og forandring og/eller ønsker lønnsøkning. Andre skifter arbeid frivillig fordi de eksempelvis har et ønske om å trappe ned, fordi de ønsker å flytte eller på grunn av arbeidsrelaterte forhold som konflikter med leder og/eller kolleger. Noen ansatte velger ikke selv å bytte arbeid, men blir tvunget til det på grunn av eksempelvis omorganiseringer og nedbemanning på egen arbeidsplass.

Vi har ikke funnet mye forskning om jobbmobilitet knyttet til sykefravær. Bogen & Lien nevner dette i en studie om handlingsrommet for godt sykefraværarbeid uten at selve begrepet jobbmobilitet ble benyttet (2015). Det kan derfor være at andre også har skrevet om fenomenet uten å ha benyttet jobbmobilitetsbegrepet. Sintef benytter begrepet i forbindelse med deres evaluering av IA-avtalen (Ose m.fl. 2013). Her fremgår det at en del langtidssykmeldte ikke kommer tilbake i arbeid selv om de vurderes som friske nok til å være i arbeid. Sintef peker i evalueringen på at årsaken i mange tilfeller kan være lav jobbmobilitet, for eksempel fordi den sykmeldte ikke mestrer eller er motivert for den jobben hun skal tilbake til og/eller fordi det lokale arbeidsmarkedet i liten grad tilbyr andre jobbmuligheter, slik at fortsatt sykemelding kan fremstå som et bedre valg enn å gå tilbake til tidligere jobb. Reell eller opplevd mangel på alternativt arbeid har i svensk forskning blitt knyttet til begrepet innlåsing.

Innlåsing

På slutten av 1990-tallet/begynnelsen av 2000-tallet begynte svenske forskere å skrive om innlåsing i arbeidslivet. Innlåsing kan forstås på flere måter: i) *arbeidsplassinnlåsing* betegner arbeidstakere som befinner seg på en ikke-ønsket arbeidsplass, ii) *yrkesinnlåste*

betegner arbeidstakere som er i et yrke de ikke ønsker å være i og iii) *dobbeltinnlåste* er arbeidstakere som både befinner seg på en arbeidsplass de ønsker seg bort fra og som er i et yrke de ikke ønsker å være i (Aronsson m.fl. 2000). Innlåsing og manglende jobbmobilitet kan ha en sammenheng. Det er ikke gitt at innlåsing gir utslag i økt sykefravær, men det *kan* gjøre det.

Det er flere svenske studier som har undersøkt innlåsningsproblematikken i svensk arbeidsliv nærmere. En studie fra 2006 viser at om lag 20 prosent (800 000) av de fast ansatte i svensk arbeidsliv opplever seg som dobbeltinnlåste og ca. 15 prosent (500 000) opplever seg som yrkes-/eller arbeidsplassinnlåste (Astvik m.fl. 2006). Nyere forskning fra Sverige viser også at innlåste arbeidstakere oppgir å ha dårligere helse enn de som trives i både yrket sitt og med arbeidsplassen sin. Denne gruppen arbeidstakere kjenne- tegnes av større fysiske plager, slik som magevondt, ulyst og trøtthet samt opplevelse av manglende støtte hos nærmeste leder (Swelén 2014). Dette er plager som nettopp kan skyldes følelsen av være innlåst i et yrke eller en jobb man ikke trives i. Slik Bogen & Lien (2015) påpekte viktigheten av god ledelse, kompetanseutvikling, organisatoriske og individuelle forhold for å forklare godt sykefraværsarbeid, knytter Swelén de samme faktorene til å forklare arbeidsinnlåsing og måter å hindre arbeidsinnlåsing på.

Boman og Bredmar (2009:5) viser til en svensk undersøkelse fra 1997 som viser at andelen som opplever seg som innlåst, er høyere blant medlemmer av LO-forbund enn andre og høyere blant ansatte med lav formell utdanning enn blant dem med høyere formell utdanning. Undersøkelsen viser også at innlåsing kan ha sammenheng med dårligere helse og at det særlig er ansatte som opplever seg som dobbeltinnlåste som har flest opplevde helseutfordringer. Videre var det slik at de som opplevde arbeidsmiljøet sitt som verre enn kontrollgruppen også rapporterte om færre lærings- og kompetanse- utviklende muligheter i arbeidet. Ansatte som oppfattet seg som arbeidsplassinnlåste og dobbeltinnlåste oppga også at de savnet sosial støtte fra sjefen når arbeidet opplevdes som vanskelig. Andre forskere knytter innlåsing til mulighetene den enkelte har til forandring. Hvis sjansene til forandring er få eller ikke-eksisterende grunnet manglende muligheter i arbeidsmarkedet eller manglende/utdatert kompetanse, kan innlåsing ikke bare forstås i lys av enkeltindividets vilje eller ønske om jobbmobilitet. Furåker (2010) og Oettel (2014) dokumenterer at mer enn hver fjerde fast ansatt svenske opplever mistriivsel i jobben, men at bare en liten andel av disse søker ny jobb. De blir i stedet værende i opprinnelig jobb i mange år og kanskje ut arbeidslivet, med den konsekvens at mange faktisk blir syke av å mistriives, og derfor også har et høyt sykefravær. En større survey-undersøkelse som undersøker innlåsningsmønstre i Norden, viser at 29 prosent av nordmenn mener at deres sjanse for å få annet arbeid er små eller ganske små, samtidig som kun ni prosent svarer at de ønsker å skifte arbeid eller arbeidsgiver (Furåker m.fl. 2015:445). Furåkers m.fl. (2015) studie viser dessuten at alder, helse, bosted, utdanningslengde og personer i manuelt arbeid har en større sannsynlighet for å oppleve innlåsing enn andre.

Arbeidstakere som av ulike årsaker ikke håndterer sitt arbeid, har ikke nødvendigvis en opplevelse av å være innlåst (Aronsson m.fl. (2000) i Boman & Bredmar 2009:5). Det kan være slik at den ansatte selv rett og slett ikke har vurdert eller kunne tenke seg andre typer jobber, til tross for at nåværende jobb bidrar til å gjøre dem syke. Boman & Bredmar (2009:6) opererer med tre grupper av innlåste arbeidstakere i sin studie:

1. Personer som trives på arbeidsplassen og i yrket, men som på grunn av arbeidsmiljøforhold får mer og mer problemer med å utføre jobben sin, og hvor det ikke tilrettelegges eller hvor tilrettelegging ikke er tilstrekkelig.
2. De som har valgt feil yrke/arbeidsplass, men som av ulike årsaker ikke forlater arbeidsplassen/yrket.
3. Ansatte som har vært i riktig yrke og på riktig arbeidsplass, men hvor arbeidsforholdene/arbeidsvilkårene har blitt endret gjennom årene, slik at man opplever en mangel på ressurser til å utføre arbeidet sitt.

Boman og Bredmar (2009:6) påpeker at felles for disse tre kategoriene av innlåste arbeidstakere er at de ansatte blir værende i stillingen og at det kan bli en vei inn i dårlig helse eller ulike helseproblemer. De viser også til to typer arbeidskrav som hindrer tilbakekomst til arbeidet. Det er på den ene siden arbeid som har ufleksible arbeidskrav og på den annen side arbeid kjennetegnet av grenseløshet; med det menes utydelig avgrensede arbeidsoppgaver, høy arbeidsbelastning og mangel på selvregulering og grensesetting. Dette kan utvikle stressrelatert uhelse (Boman & Bredmar 2009:6). Det vises også til at innlåsing kan forstås som mangel på kontroll over egen arbeidssituasjon og at dette kan føre til økt helserisiko for den det gjelder (Boman & Bredmar 2009:7). Årsakene til at arbeidstakere fortsetter i jobber som bidrar til å redusere deres helse og/eller fører til sykemelding, kan være flere. Boman & Bredmar (2009:54) fant at det å være innlåst kan fungere som en psykologisk trygghet for den det gjelder. Tryggheten består i å vite hva man går til, fremfor utryggheten det kan være ikke å vite hva man har i vente. Forskerne trekker videre frem tre strategier de observerte blant slike ansatte og på bakgrunn av dette inndelte de de innlåste arbeidstakerne i følgende kategorier: 1. «pragmatiske fastholdere» – disse ansatte blir værende fordi det gir fordeler både materielt og økonomisk, 2. «utrygge fastholdere» – disse ansatte blir fordi det gir dem trygghet og kontroll og 3. «fastholdere uten tro» – disse ansatte blir fordi de oppfatter det som den eneste muligheten de har. Det ble i tillegg identifisert fem måter å forholde seg til innlåsing på: 1. De som blir værende, men som på sikt forsøker å forandre, 2. de som aktivt velger å bli, men med andre arbeidsoppgaver, 3. de som aktivt velger å gå tilbake til arbeidet; disse kan eksempelvis ha funnet ut at de ikke har det så verst på jobb likevel, 4. de som bytter jobb og 5. de som velger en annen vei og eksempelvis starter på en utdanning (Boman & Bredmar 2009:30). Kritikken som kom fra prosjektdeltakerne i dette prosjektet, var at de nærer en tvil om arbeidsgivers

egentlige agenda for deres ønske om bruk av jobbmobilitet. De stilte seg spørsmålet om det egentlig handlet om å kvitte seg med dem som arbeidstakere. Deltakerne kritiserte også måten lederne møtte dem på fordi lederne ikke fulgte opp handlingsplanene som var laget for deltakerne og fordi deltakerne ikke fikk praksisplass, slik de var lovet. I tillegg opplyste deltakerne at de hadde behov for tydeligere bekreftelse på egen kompetanse og prestasjoner hos lederne.

Oettel (2014) peker på at det svenske lovverket, spesielt reglene for ansettelses-trygghet, kan begrense mobiliteten på arbeidsmarkedet siden ansiennitet i arbeidsforholdet spiller en stor rolle. Forlater man et trygt arbeidsforhold, risikerer man å være den første som må gå i det nye, dersom for eksempel nedbemanning kommer på dagsordenen. Mye tyder på at svenske forhold, også med hensyn til praktisering av ansiennitetsregler, kan ha overføringsverdi til norske forhold og trolig også til norske kommuner.

Jobbmobilitet som helsefremmende strategi?

Det er foretatt en rekke studier av jobbmobilitet, men det er – så vidt vi har funnet – et begrenset antall undersøkelser som knytter jobbmobilitet til sykefravær og/eller helse. Hvordan en arbeidstaker/sykmeldt vil oppleve et tiltak som jobbmobilitet vil være avhengig av om det er initiert av arbeidstakeren/den sykmeldte selv, av arbeidsgiver eller NAV. Prosessen rundt bruk av tiltaket vil sannsynligvis også ha betydning for utfallet og arbeidstakerens/den sykmeldtes innstilling til tiltaket. Det kan også være slik at selv om den ansatte selv vurderer jobbmobilitet som negativt, kan det likevel være slik at et jobbskifte vil kunne være en god løsning for den det gjelder. I de tilfeller det er snakk om ansatte som blir syke av jobben, kan man tolke jobbmobilitet som en gunstig helsestrategi. Slik mobilitet kan initieres av den ansatte selv fordi vedkommende innser at å bli værende vil kunne ha en helsemessig lite gunstig effekt. Söderberg m.fl. (2014:9) viser at kombinasjonen av høye krav i arbeidet og lav kontroll eller ubalanse mellom innsats og belønning var relatert til økt sannsynlighet for å bytte jobb. De fant også kjønnsforskjeller – der menn tenderte å bruke jobbmobilitet når de var utsatt for negative psykososiale faktorer i jobben. Dette gjaldt på sin side ikke for kvinner. Dette forklares med at en vanlig strategi for ansatte som ikke har det bra på jobb, er å forsøke å endre forholdene i nåværende jobb. Forskerne lanserer den hypotese at kvinner i større grad enn menn lykkes med slike endringer, og derfor ikke bytter arbeid. De stiller seg også spørsmålet om kvinner opplever å være mer yrkesinnlåste enn menn og mener at dette kan forklares med at kvinner møter et mer begrenset arbeidsmarked enn menn. Det at mange kvinner har færre valgmuligheter på arbeidsmarkedet enn menn, kan dermed bidra til at kvinner i større grad enn menn ikke bare opplever seg innlåst, men faktisk *er* mer innlåst.

Denne antakelsen om kvinners færre valgmuligheter på arbeidsmarkedet får støtte i norsk forskning. Ose m.fl. (2014:90f.) finner at det er mye større variasjon i yrker for menn enn i yrker for kvinner. For å fange opp 80 prosent av mannlige sysselsatte, må man eksempelvis ta med 57 ulike yrkesgrupper, mens man for kvinner klarer seg med om lag halvparten – det vil si 30 yrkesgrupper. Om dette skyldes yrkeskodeverket, at det er mer «finmasket» for menn enn for kvinner, er forskerne noe usikre på. Det vises videre til at i kategorien «helsefagarbeidere m.m.» er kvinneandelen i yrket 85 prosent og yrket sysselsetter 11 prosent av alle sysselsatte kvinner. For kategorien «barnehage- og skolefritidsassistenter m.m.» er også kvinneandelen 85 prosent og yrket sysselsetter 7 prosent av alle sysselsatte kvinner. Yrket «sykepleier» sysselsetter 7 prosent av alle sysselsatte kvinner og andelen kvinner i sykepleieryrket er 90 prosent.

Nordstrøm (2016:14) konkluderer i sin studie med at jobbskifte kan føre til økt arbeidsevne, mindre press, bedre helse og økt arbeidstilfredshet. Samtidig påpekes det at mulighetene for alternativt arbeid for ansatte med lange sykefravær kan være små. I en undersøkelse fra Sverige i 2008 svarte eksempelvis seks av ti arbeidsgivere at de var «ganske» eller «veldig negative» til å ansette slike arbeidstakere (Johansson 2014:7). Slike holdninger kan handle om tilgangen på arbeidskraft; er det mange kompetente søkere på en stilling, kan arbeidsgiver velge bort søkere med dårlig helse. Det kan også handle om kulturer på arbeidsplassen, det vil si deres åpenhet for personer som har hatt lange og/eller hyppige sykefravær. Johansson (2014:24) antyder at ansatte med en sykefraværshistorikk selekteres til arbeidsplasser der sykefraværet allerede er høyt. Det kan også skyldes at disse arbeidstakerne har begrensede valgmuligheter med hensyn til yrke og at arbeidsgiverne heller ikke kan velge og vrake i arbeidskraft og derfor må ansette disse personene. Det behøver da ikke å være et uttrykk for inkluderende holdninger hos arbeidsgiver.

Individuelle barrierer for jobbmobilitet

Dagens arbeidsliv kjennetegnes på mange måter av stadige omstillinger og økte krav til produktivitet og kompetanseutvikling. I et slikt individualisert arbeidsliv stilles det også store krav til det enkelte individ, som forventes å ta mer ansvar for sin egen yrkeskarriere og derigjennom også egen ansettelsesbarhet. Garsten og Jacobsson (2004) i Boman & Bredmar (2009:45) forstår ansettelsesbarhet som det enkeltes individs objektive forutsetninger for å få jobb. Eksempler på slike objektive forutsetninger er utdanning og kompetanse. Samtidig omfavner begrepet den enkeltes opplevde vurderinger av egne muligheter til å få nytt arbeid. De påpeker videre at ansettelsesbarhet på denne måten sier noe om et individs mobilitetspotensiale og omstillingsbarhet, som igjen knyttes til den enkeltes evne til fleksibilitet og tilpasningsdyktighet (Boman & Bredmar 2009:45). Jobbmobilitet vil altså avhenge av utdanningsnivå, kompetanse og attraktivitet på arbeidsmarkedet. Måten man møter disse arbeidstakergruppene på, og

mulighetene disse ulike gruppene av arbeidstakere har for jobbmobilitet, vil nødvendigvis kunne variere. Furåker m.fl. (2014) sin studie viser at ansatte med dårlig helse er mer pessimistiske med tanke på egne muligheter for å finne annet arbeid. Personer som opplever avmakt, eller som har en helsetilstand som gjør at en ikke har ork til å tenke på endring eller andre jobbmuligheter, kan ha nytte av hjelp for å komme ut av denne tilstanden.

Alder, helse og kompetanse

Alder spiller en rolle for om en ansatt velger å skifte jobb eller ikke (Furåker m.fl. 2014; Nordstrøm 2016). Å være langtidssykmeldt, søke om uføretrygd eller å pensjonere seg tidlig kan være måter å mestre en arbeidssituasjon man oppfatter som utfordrende heller enn aktivt å gjøre noe med den, som for eksempel å undersøke mulighetene for annen type arbeid. Nordstrøm (2016:15:16, 38) viser at det er større sannsynlighet for at yngre arbeidstakere skifter jobb uten at de fokuserer på dårlig helse eller nedsatt arbeidsevne, enn det eldre gjør. Manglende eller utdatert kompetanse eller manglende match mellom kompetanse og lokalt arbeidsmarked kan også bidra til at arbeidstakere blir værende i en situasjon som langtidssykmeldt hos opprinnelig arbeidsgiver. Denne situasjonen rammer kanskje særlig eldre arbeidstakere. Denne gruppen arbeidstakere har ofte et hyppigere langtidsfravær enn yngre, noe som kan være knyttet til aldersbetingede plager som berettiger sykemelding. Undersøkelser viser imidlertid at det også finnes yngre arbeidstakere med høyt sykefravær og lav grad av jobbmobilitet (Furåker 2010). Det vil kunne ha særlig stor betydning å fange opp disse arbeidstakerne så tidlig som mulig, fordi mulighetene, og kanskje også viljen til endring, kan være større blant yngre arbeidstakere med arbeidslivet foran seg enn blant eldre som nærmer seg slutten av karrieren, og som kanskje også har lav formell kompetanse. Det er godt dokumentert i tidligere forskning at yngre arbeidstakere generelt deltar mer i etter- og videreutdanning enn eldre og at de med lav formell utdanning deltar mindre enn de med høy formell utdanning (Aspøy & Tønder 2012; Haakestad & Sterri 2015). Samtidig vet vi at behovet for å mestre jobben er en viktig drivkraft for kompetanseutvikling (Hagen & Nadim 2009). Eldre arbeidstakere, særlig innen pleie og omsorg, har ofte lavere formell utdanning enn yngre, noe som i seg selv skaper mindre jobbmobilitet. Ose m.fl. (2014:94) viser også at jo høyere utdanningsnivå en ansatt har, jo lavere er sannsynligheten for å ha sykefravær. Dette knyttes til en rekke forhold. For det første er det en sammenheng mellom type utdanning og hva slags type jobb man får. Utdanningsnivå er også knyttet til mulighetene for å skifte jobb slik at man i større grad kan matche jobbkrav med sin helsesituasjon. Jo høyere utdanningsnivå, desto bedre helse har man gjerne fordi man har mindre risikofylt helseatferd enn grupper med lavt utdanningsnivå. Høy status kan også knyttes til bedre helse. Hvilken utdanning man har avgjør dessuten hvilke yrker som er tilgjengelige for den enkelte

arbeidssøker. Personer med lav utdanning rekrutteres i større grad inn i yrker som er forbundet med høyt sykefravær. Det foregår altså en seleksjon av personer inn i ulike typer av utdanning og yrker. Vi kan tillegge at enkelte typer yrker har høyere helserisiko forbundet med seg enn andre. Nyere norsk forskning viser at sammenlignet med arbeidstakere, har pensjonister nesten dobbelt så stor sannsynlighet for bedre fysisk eller mental helse, samtidig som sannsynligheten for forverret mental helse er halvert. Studien viser at for et flertall av eldre arbeidstakere kan pensjonering være gunstig for deres helse (Syse i DN 2016:31).

Johansson m.fl. (2014) viser at sykmeldte på arbeidsplasser med høyt gjennomsnittlig utdanningsnivå i større grad enn sykmeldte på arbeidsplasser med lavere gjennomsnittlig utdanningsnivå velger å skifte arbeidsplass. Gjennomsnittsalderen på arbeidsplassen har også betydning for om sykmeldte velger jobbskifte. Jo yngre gjennomsnittsalder, jo større sannsynlighet er det for at den sykmeldte skifter jobb. Kvinner med kun grunnskoleutdanning hadde lavere sannsynlighet for å skifte arbeid. Det samme hadde kvinner som arbeidet på en mannsdominert arbeidsplass eller på en arbeidsplass med kjønnsbalanse. De to sistnevnte faktorene, inkludert familiesituasjon, hadde ingen betydning for menns valg av jobbskifte. Ansatte som ikke har sykefravær eller har lite fravær har signifikant større sannsynlighet for å være i arbeidslivet hvis man fortsetter i samme arbeid, sammenlignet med om man skifter arbeid. Effekten er den motsatte for de ansatte med høyest sykefravær, hvor sannsynligheten for å fortsette i arbeidslivet øker hvis de skifter jobb (Johansson m.fl. 2014:13, 21-22). Johanssons m.fl. (2014:4-5) fant også at ansatte med mer enn 180 dager sykefravær hadde større sannsynlighet for å fortsette i arbeid dersom de skiftet jobb, enn de som fortsatte i samme arbeid. Dette gjaldt uavhengig av kjønn.²

Men også virksomhetens størrelse ser ut til å ha betydning for sykefravær (Johansson m.fl. 2014; Nordstrøm (2016:17, 37). Nordstrøm viser til at ansatte i større organisasjoner har større sannsynlighet for å skifte jobb enn ansatte i små bedrifter. Dette forklares blant annet med at større virksomheter har flere muligheter for tilrettelegging og endring av arbeidsoppgaver for ansatte som måtte trenge dette enn det mindre virksomheter har.

En undersøkelse blant Econas³ medlemmer viser at høy alder fører til mindre jobb-mobilitet. Særlig er dette tydelig blant arbeidstakere 55+ år og dette kan i stor grad knyttes til hvilken pensjonsordning man har (Kolbeinstveit 2016). Kolbeinstveits undersøkelse viser også at fra man er 45 år, oppleves mulighetene for å få ny jobb som

² Rapporten har sitt utspring i Vinnovas forsknings- og utviklingsprogram kalt *Dynamo, Dynamiska arbetsmarknader och organisationer* og er en studie/følgforskning av et metodeutviklingsprosjekt innenfor en arbeidsgiverring. Metoden var knyttet til livs- og karriereplanlegging som ble gjennomført av Starck & Partners.

³ Interesse- og arbeidstakerorganisasjon for siviløkonomer og masterutdannede innen økonomisk-administrative fag.

mindre enn når man var yngre. Undersøkelsen viser også at medlemmenes opplevde innlåsing øker kraftig på slutten av arbeidskarrieren og dette gjelder spesielt ansatte i offentlig sektor. Dette forklares i stor grad av at disse arbeidstakerne har ytelsesbasert pensjon. Det vises til samme effekt i privat sektor der de har ytelsesbasert pensjon. Det konkluderes dermed med at det ikke er sektor som låser arbeidstakerne til arbeidsgiverne, men pensjonsordningen som kan bidra til å låse eldre ansatte i nåværende jobb. Type pensjon kan altså bidra til en opplevelse av innlåsing, men også at man *er* mer innlåst. Vi kan også tillegge at i usikre økonomiske tider kan også frykten for å være den første som må slutte på ny arbeidsplass bidra til at man fortsetter i sitt arbeidsforhold.

Private årsaker

Det er konstatert i en rekke norske studier at noe av sykefraværet i Norge er knyttet til sosiale forhold. Det kan altså handle om forhold i privatlivet eller en kombinasjon av privatliv og arbeid, og ikke nødvendigvis til dårligere helse (Batt-Rawden & Tellnes 2013; Bogen & Lien 2015). Vi ser også at dette skaper problemer for arbeidsgivere som dermed kan ende med å tilrettelegge på feil grunnlag. Det er ingen samstemthet blant forskere om kvinners sykefravær kan knyttes til deres «doble byrde», det vil si kombinasjonen av arbeid og deres forpliktelser på hjemmebane. Lien (2015) finner i en studie at enkelte ansatte med et utvidet omsorgsansvar i en viss grad benytter sykefraværsdager som løsning på et privatliv som ikke alltid er forenlig med arbeid – og særlig gjelder det i de tilfeller det er få muligheter for fleksibilitet i arbeidet.

Norsk forskning tyder også på at sykefravær i enkelte tilfeller kan knyttes til holdninger. Bogen & Lien (2015) fant også det i sin studie av sykefravær i helse- og omsorgssektoren. Det kan for øvrig være tilfeller hvor man knytter fraværet til dårlige holdninger når det kan være andre forhold som spiller inn, slik som eksempelvis konflikter, manglende motivasjon og mestring. I slike tilfeller har hjelp fra arbeidsgiver til å finne annet arbeid vist seg å være en god løsning for den det gjelder (Bogen & Lien 2015).

Mellner, Astvik & Aronsson (2009:29) har studert hva som kjennetegner ansatte med lange sykefravær som kommer tilbake i arbeidet. De finner at opplevelse av trygghet, støtte og selvfølelse har betydning. Støtten ansatte med lange sykefravær trenger, må være individuelt tilpasset. Studien viser at det er viktig at den sykmeldte medvirker for å unngå passivisering og opplevelse av maktesløshet hos den ansatte. Boman & Bredmars studie (2009) viste også at oppmuntring er en viktig faktor for å få ansatte til å tørre å bytte arbeid. Oppmuntring er viktig fordi det handler om å bli sett, noe som viser seg å spille en viktig rolle i jobbmobilitetssaker (Boman & Bredmar 2009:47; Furåker m.fl. 2014). Personer som har en helsetilstand som gjør at man ikke har ork til å tenke på endring eller andre jobbmuligheter, kan altså ha nytte av hjelp for å komme ut av denne opplevde håpløse tilstanden.

Strukturelle barrierer for jobbmobilitet

Som vi skal se av funnene våre er det mange strukturelle forhold som kan bidra til å fremme og hemme jobbmobilitet. Fordi kompetanse er en viktig faktor for å lykkes med økt bruk av jobbmobilitet som tiltak ved sykefravær, vil vi her vise til forskning på nettopp kompetanseutvikling av de ansatte.

Strategisk kompetanseutvikling og -styring

Det moderne arbeidslivet blir i større og større grad mer spesialisert og utdanning, evne til og motivasjon for å øke sin kompetanse, vil ha betydning for den enkeltes attraktivitet eller ansettelsesbarhet på arbeidsmarkedet. Den enkelte arbeidstaker kan ta initiativ til egen kompetanseutvikling enten på fritiden og/eller via sin arbeidsgiver. Men som forskningen vi har referert til ovenfor viser, er det mange arbeidstakere som ikke evner eller tar dette ansvaret for kompetanseutvikling på egenhånd.

Det er arbeidsgivers ansvar å legge til rette for kompetanseutvikling for sine ansatte, slik at de skal være i stand til å fylle sine arbeidsoppgaver og oppleve mestring. Som arbeidsgiver kan man bruke kompetanseutvikling av de ansatte strategisk, slik at de ansatte er i stand til å fylle kravene som stilles i stillingen ikke minst frem i tid. Kommunen som arbeidsgiver snakker mye om behovet for innovasjon og nytenkning – særlig innenfor pleie og omsorgssektoren. Samhandlingsreformen har endret mange kommunalt ansattes arbeidshverdag og har synliggjort hvor viktig økt kompetanse er i kommunal sektor. Endrede behov i pleie og omsorgssektoren har tydeliggjort nødvendigheten av å stimulere til kompetanseutvikling hos de ansatte. Det handler om kvalitet i tjenestene og ansattes trygghet og motivasjon i arbeidet. Landell (2015:5) viser at effekten på den ansattes lønn etter gjennomført utdanning er mindre hos aktuell arbeidsgiver enn hos nye arbeidsgivere og det innebærer at nåværende arbeidsgiver også får en del av avkastningen som utdanningen har ført til. Landells funn viser også at utdanning av de ansatte gir økt produktivitet og større innovasjonsevne. En av fordelene med formell etter-/videreutdanning for den ansatte og en eventuell jobbmobilitet, er at det resulterer i en dokumentert kompetanse som vil ha en legitimitet hos andre arbeidsgivere enn den nåværende. Dette kan bidra til å lette mulighetene for et jobbskifte blant ansatte fordi slike utdanningsbevis vil vurderes og anerkjennes av eventuelle nye arbeidsgivere. Mange svenske arbeidstakere deltar i en eller annen form for utdanningsaktivitet betalt av arbeidsgiver, men Landell påpeker at det stort sett handler om kortere, ikke-formelle utdanningsaktiviteter som i relativt liten grad bygger opp under de strategiske og langsiktige kompetansebehovene til virksomhetene (Landell 2015:19). Landells studie viser også at det er ansatte med utdanning utover videregående skole som i større grad deltar i slike kompetanseutviklende kurs. Bedre samsvar mellom utdanningstilbudet og arbeidslivet er viktig for å kunne bidra til en

bedre match mellom tilgjengelig kompetanse og arbeidslivets behov. Det er også viktig at tilbudet er fleksibelt slik at det vil være mulig for ansatte å kombinere utdanning med arbeid.

4 Avtaler og regelverk

Avtalen om et inkluderende arbeidsliv

Intensjonsavtalen om et inkluderende arbeidsliv (IA-avtalen) er en trepartssavtale mellom Regjeringen, NHO, KS, Spekter, Virke, staten (ved kommunal- og moderniseringsministeren) og arbeidstakerorganisasjonene LO, Unio, YS og Akademikerne.

Avtalens overordnede mål er «å bedre arbeidsmiljøet, styrke jobbnærværet, forebygge og redusere sykefravær og hindre utstøting og frafall fra arbeidslivet» (IA-avtalen 2014:3). Det overordnede målet skal nås gjennom tre delmål: i) reduksjon i sykefraværet, ii) hindre frafall og øke sysselsettingen blant personer med nedsatt funksjonsevne og iii) økning i gjennomsnittlig periode med yrkesaktivitet for personer over 50 år. IA-avtalen forutsetter at alle disse tre delmålene ses i sammenheng. I avtalen påpekes det at for å få til dette, må det være en stor lokal oppmerksomhet om dette på den enkelte arbeidsplass. Det må være et sterkt ledelsesengasjement og langsiktighet i tenkningen, det krever systematisk samarbeid mellom arbeidsgiver, arbeidstaker, tillitsvalgte og verneombud og det krever kompetanse om sykefraværarbeid. IA-avtalen legger dermed opp til samarbeid og felles ansvar for alle involverte parter.

Tilretteleggingsplikten og medvirkningsplikten

Arbeidsgivere i Norge plikter, ifølge Arbeidsmiljøloven § 4-6, å tilrettelegge arbeidet for ansatte som har redusert arbeidsevne. Denne tilretteleggingsplikten er «uavhengig om tilretteleggingsbehovet har sammenheng med arbeidsforholdet eller ikke» (Ot.prp. Nr. 6 (2006)). I de tilfeller arbeidstaker har fått redusert arbeidsevne, plikter dermed arbeidsgiver å tilrettelegge slik at arbeidstaker skal kunne beholde arbeidet sitt. Selv om arbeidsgivers tilretteleggingsplikt strekker seg langt, og særlig gjelder dette store arbeidsgivere som kommunene, er den likevel ikke absolutt. I de tilfeller arbeidstakeren ikke kan fortsette i opprinnelig stilling, plikter arbeidsgiver å vurdere om arbeidstaker kan omplasseres til annet passende arbeid. Arbeidstaker må imidlertid fylle kompetansekravene som er satt til stillingen. Arbeidsgiver – i denne sammenheng kommunen – har dermed plikt til å undersøke om det er andre og relevante ledige stillinger i kommunen som helhet. Det er også slik at arbeidsgiver, så langt mulig, skal tilby arbeidstakeren en stilling som vedkommende ikke er overkvalifisert for og sørge for at

lønns- og arbeidsoppgaver tilsvarer arbeidstakers opprinnelige stilling. Det er imidlertid ikke slik at arbeidstaker kan kreve at det opprettes en ny stilling fordi vedkommende ikke kan fylle sin opprinnelige stilling. En dom fra Høyesterett fastslo i 1995 at en arbeidstaker ikke kunne kreve å bytte stilling med andre ansatte, men i noen tilfeller kan arbeidsgiver innenfor sin styringsrett beordre dette. I de tilfeller hvor arbeidsgiver ønsker å overføre en arbeidstaker til annet arbeid, skal både den tillitsvalgte og den arbeidstakeren det gjelder tas med på råd før saken avgjøres (www.arbeidsrettsadvokater.no). Ifølge lovverket er det altså slik at dersom det ikke viser seg mulig å tilrettelegge slik at arbeidstaker kan fortsette i sitt vanlige arbeid, skal arbeidsgiver vurdere omplasing/overføring til annet arbeid. Det er også viktig å være klar over at en kommune er å anse som én arbeidsgiver selv om den omfatter mange typer virksomheter.⁴ Tilretteleggingsplikten vil dermed innebære at arbeidsgiver må undersøke i hele kommunen om det kan finnes egnet arbeid for den som ikke lenger kan utføre sitt opprinnelige arbeid, ikke bare i den virksomheten vedkommende jobber i.

Arbeidsmiljølovens § 4-2 omhandler arbeidstakers rett til medvirkning, men arbeidstaker har også en plikt til å medvirke til både å skape et sikkert og godt arbeidsmiljø og finne en løsning ved eget sykefravær, jf. lovens § 2-3. I forbindelse med langvarig sykefravær skal arbeidsgiver, i samarbeid med arbeidstaker, utarbeide en oppfølgingsplan som skal inneholde en vurdering av den sykmeldtes arbeidsevne, hvilke arbeidsoppgaver den sykmeldte kan utføre og mulige tiltak arbeidsgiver skal stå for, aktuelle tiltak med bistand fra myndighetene samt plan for videre oppfølging. Planen er ment å bidra til at den sykmeldte tilbakeføres til arbeidet sitt så raskt som mulig, eventuelt at annet passende arbeid hos arbeidsgiver vurderes. Oppfølgingsplanen skal senest være ferdig når den sykmeldte arbeidstakeren har vært helt eller delvis borte fra jobb i fire uker (jf. aml. § 4-6 (3)).

Medvirkningsplikten handler blant annet om at arbeidstaker skal medvirke i utarbeidelsen og gjennomføringen av oppfølgingsplaner når arbeidstaker er helt eller delvis borte fra arbeidet grunnet sykdom, slitasje, ulykke e.l. Hvis arbeidstakeren ikke medvirker i utarbeidelse av denne planen, kan det gi grunnlag for sanksjoner slik som advarsel, oppsigelse eller at NAV stopper sykepengeutbetalingen. Arbeidstaker er også pliktig til å delta i de ulike dialogmøtene arbeidsgiver innkaller til. Arbeidstaker har selv et ansvar for å foreslå tiltak som kan bidra til at vedkommende møter på jobb og kan utføre sine arbeidsoppgaver. Ifølge folketrygdloven har arbeidstaker en plikt til å gi både arbeidsgiver og NAV opplysninger om egen funksjonsevne, hvilke arbeidsoppgaver den sykmeldte er i stand eller ikke i stand til å utføre og hva slags tilrettelegging som er nødvendig for at vedkommende kan utføre sitt arbeid (jf. oppfølgingsplanen). Den sykmeldte arbeidstakeren er imidlertid ikke pliktig til å gi opplysninger av privat karakter i forbindelse med sykdommen (jf. rundskriv til § 8-8 i lov om folketrygd).

⁴ Dette ble slått fast i en Høyesterettsdom fra 1998, den såkalt Furuset-dommen.

Oppsigelsesvern i forbindelse med sykdom

I arbeidsmiljøloven § 15-8 Oppsigelsesvern ved sykdom, vises det til at: (1) Arbeidstaker som helt eller delvis er borte fra arbeidet på grunn av ulykke eller sykdom, kan ikke av denne grunn sies opp de første 12 månedene etter at arbeidsuførheten inntrådte. (2) Oppsigelse som finner sted innenfor det tidsrom arbeidstaker er vernet mot oppsigelse etter denne paragraf, skal anses å ha sin grunn i sykefraværet dersom ikke noe annet gjøres overveiende sannsynlig. (3) Arbeidstaker som påberoper seg oppsigelsesvern etter denne paragraf, må ved legeattest eller på annen måte innen rimelig tid gi varsel om grunnen til fraværet. Om arbeidsgiver krever det, må det samlede sykefravær godtgjøres ved legeattest. Dette oppsigelsesvernet verner den sykmeldte mot oppsigelse de første 12 månedene av sykefraværet. Oppsigelse kan regnes som saklig hvis det ikke er mulig for arbeidsgiver å tilrettelegge på en slik måte at den ansatte kan fortsette i sin ordinære stilling og hvis arbeidsgiver ikke har muligheter for omplassering annet sted i virksomheten. Ved ustabilitet rundt den ansattes sykefravær kan det også være grunnlag for oppsigelse særlig hvis fraværet nærmer seg to år. Mange og hyppige fravær som gjør det vanskelig for arbeidsgiver å planlegge driften, kan også være saklig grunn til oppsigelse; særlig gjelder dette i mindre bedrifter (Johannessen & Grønland 2010⁵).

Forskrift om arbeidsmarkedstiltak (tiltaksforskriften)

Dersom jobbmobilitet viser seg å være aktuelt for en sykmeldt arbeidstaker, vil vedkommende ofte måtte gjennomgå en arbeidsutprøving for å finne ut om en ny arbeidsoppgave kan være mer egnet for at vedkommende fortsatt kan være i arbeid. Forut for en slik utprøving har arbeidsgiver normalt forsøkt å tilrettelegge opprinnelig arbeidssituasjon og er også pålagt dette så langt det er mulig etter arbeidsmiljøloven.⁶ Som del av tilretteleggingsplikten skal også arbeidsgiver vurdere andre arbeidsoppgaver. Arbeidspraksis i form av arbeidsutprøving i egen virksomhet kan imidlertid etter tiltaksforskriften ikke foregå hos egen arbeidsgiver (jf. tiltaksforskriftens § 4-6), det vil si en kommune kan ikke få tildelt et slikt tiltak av NAV dersom praksisen skal gjennomføres i egen virksomhet, men arbeidsutprøving kan kombineres med graderte arbeidsavklaringspenger (AAP).

I utgangspunktet finansierer ikke NAV lange utdanningsløp med mindre en person har nedsatt arbeidsevne og det viser seg at en forutsetning for å kunne komme tilbake i arbeid, er at arbeidstakeren får en annen utdanning enn den vedkommende har. Før tildeling av utdanning som tiltak kan skje, kreves det imidlertid at arbeidsgiver har

⁵ <https://www.magma.no/arbeidsgivers-og-arbeidstakers-rettigheter-og-plikter-overfor-hverandre-ved-arbeidstakers-sykefravaer>.

⁶ Denne plikten gjelder uavhengig av om arbeidstakeren mottar sykepenger eller arbeidsavklaringspenger til livsoppretholdelse.

forsøkt å tilrettelegge arbeidet og etter dette kan dokumentere at intet tilgjengelig arbeid hos arbeidsgiver er egnet for den aktuelle personen. Vanligvis tar det lang tid å påvise dette.

Omplassering, skifte av arbeid og/eller omskolering

Før omskolering eller skifte av yrke og/eller arbeidsplass er aktuelt for arbeidstakere med lange og/eller hyppige sykefravær, har gjerne arbeidstaker vært igjennom en lang tilretteleggingsperiode på opprinnelig arbeidsplass og i opprinnelig stilling. Det kan være slik at enkelte arbeidstakere av ulike årsaker ikke kan fortsette i opprinnelig stilling og/eller på opprinnelig arbeidsplass. Det finnes flere ulike løsninger i slike saker. En løsning kan være at den sykmeldte arbeidstakeren blir tilbudt omplassering i egen virksomhet. Slik omplassering kan innebære at den sykmeldte fortsetter i samme type stilling med samme oppgaver som det vedkommende ble sykmeldt fra. Noen ganger er bytte av arbeidsplass nok for at disse kommer tilbake i arbeid. Andre ganger kan det være at de får en annen type stilling med andre arbeidsoppgaver. Det kan også være slik at arbeidsgiver ikke har alternative og passende stillinger å tilby slike ansatte. En løsning for disse kan være at de søker nytt arbeid. I slike tilfeller kan arbeidstakere som har vært fraværende på grunn av sykdom i ett år eller lenger, oppleve å bli sagt opp av arbeidsgiver. Oppsigelsesvernet er sterkt i Norge og arbeidsmiljøloven er tydelig på at en arbeidstaker ikke kan sies opp på grunn av sykdom i løpet av de første tolv måneder av sykefraværet. Etter ett års sykemelding gjelder vanlige regler for oppsigelse. Det forutsetter for øvrig at arbeidsgiver har: i) lagt til rette så langt det er mulig, ii) har forsøkt omplassering uten å lykkes eller at iii) andre tiltak er satt i verk. Oppsigelse kan i slike tilfeller begrunnes med at det er nødvendig for at virksomheten skal kunne driftes forsvarlig.⁷

I en dom avsagt i Høyesterett i 2000 konkluderte et flertall med at i de tilfeller en arbeidstaker blir omplassert, skal den alminnelige regel være at arbeidsgiver har en plikt til å tilby nytt arbeid uten pålegg om prøvetid. Flertallet konkluderte likevel med at det må kunne gjøres unntak i tilfeller hvor ny stilling er så ulik opprinnelig stilling at arbeidsgiver ikke kan ta stilling til om virksomheten hadde annet passende arbeid å tilby uten en slik prøvetid.⁸

Et alternativ er også at den sykmeldte selv sier opp sin stilling uten å ha en ny stilling å gå til. Dette medfører ofte en stor økonomisk belastning og stor usikkerhet og skjer antakelig i svært liten grad.

⁷ <http://sykmelderveileder.helsedirektoratet.no/Sider/default.aspx>

⁸ kommunal-rapport.no Omplassering av arbeidstakere – ny prøvetid?

Friskmelding til arbeidsformidling

Friskmelding til arbeidsformidling er en ordning for sykmeldte som av helsemessige årsaker ikke kan gå tilbake til sitt vanlige arbeid, men som ellers er arbeidsføre. Den sykmeldte friskmeldes, men beholder retten til sykepenger inntil 12 uker mens vedkommende søker arbeid.⁹ Det er en betingelse at arbeidsforholdet opphører og at brukeren melder seg som arbeidssøker. Hensikten med ordningen er så tidlig som mulig å få den sykmeldte ut av en passiv rolle som trygdemottaker og over i en aktiv rolle som arbeidssøker. Ifølge Arbeids- og velferdsdirektoratet er «bestemmelsen aktuell i tilfeller der den sykmeldte kan og bør prøve å komme i arbeid igjen, selv om det ikke er grunnlag for friskmelding til et hvilket som helst yrke» (Arbeids- og velferdsdirektoratet 2013). Initiativet til å bruke ordningen kan komme fra den sykmeldende lege eller fra NAV i forbindelse med oppfølging av den sykmeldte. Det forekommer trolig svært sjelden at den sykmeldte selv tar initiativet, siden ordningen er lite kjent blant allmennheten, ifølge Nossen og Sørbø, som har evaluert ordningen (Nossen & Sørbø 2015:52). I 2014 var det knapt 4 000 arbeidstakere som benyttet ordningen, noe som utgjorde en prosent av sykepengemottakerne (Nossen & Sørbø 2015:53). Rent praktisk foregår ordningen ved at NAV mottar friskmelding fra legen og deretter gjør vedtak i saken og sender brev med informasjon om dette til bruker, med kopi til arbeidsgiver og lege. Tiltaket Friskmelding til arbeidsformidling blir for det meste benyttet i saker med ansatte som har diagnosen lettere psykiske lidelser og blant ansatte under 30 år. Det brukes oftest i manuelle yrker uten store krav til utdanning. Selv om ordningen har eksistert siden 1991, er den altså lite kjent og benyttet. En årsak kan være at de fleste som har vært sykmeldt i 12 uker og ikke kan gå tilbake til sitt tidligere arbeid, vil ha behov for mer omfattende tiltak enn et rent formidlingstiltak. Ifølge forskerne tyder likevel mye på at tiltaket bør kunne benyttes mer, ikke minst fordi det er stor forskjell mellom fylkene i bruken av tiltaket. Mye tyder på at mange fortsatt ville vært sykmeldt inntil den ordinære maksimaltiden for sykepenger nås dersom de ikke hadde deltatt i ordningen. Tiltaket ligner for øvrig ifølge forskerne i en viss grad på den såkalte rehabiliteringskjeden i Sverige (se under).

NAV's forebyggings- og tilretteleggingstilskudd

Et av NAVs mye brukte virkemidler for å bidra til et mer inkluderende arbeidsliv er tilretteleggingstilskuddet. Tilskuddet er forbeholdt IA-virksomheter. Tilskuddet er ment å stimulere virksomheter til å legge til rette for arbeidstakere som av ulike årsaker har redusert arbeidsevne, slik at de kan opprettholde sitt arbeidsforhold. Tilskuddet kan brukes både individ- og grupperettet. Tiltakene finansiert av tilretteleggingstilskuddet kan både brukes overfor ansatte som står i fare for å bli sykmeldt og overfor ansatte

⁹ Jf. lov om folketrygd § 8-5.

som *er* sykmeldt og mottar sykepenger eller arbeidsavklaringspenger. Tilskuddet er ment å være kortvarig og gis i første omgang i inntil 12 uker, men kan forlenges med 12 ekstra uker og i særskilte tilfeller med ytterligere 12 uker. Tilretteleggingstilskuddet kan brukes blant annet til følgende:¹⁰

- opplæring i nye arbeidsoppgaver, tilrettelegging, kurs, kortere opplæringstiltak eller arbeidstrening
- dekning av merutgifter til ekstrapersonell når arbeidstaker må avlastes eller endre oppgaver uten å være sykmeldt eller ved siden av gradert sykemelding
- bistand fra godkjent bedriftshelsetjeneste (BHT-honorar) til tidlig avklaring, oppfølging eller tilrettelegging for arbeidstakere som står i fare for å bli eller allerede er blitt sykmeldt, kartlegging av risikofaktorer, behov for forebyggende tiltak
- opplæring av ansatte, ledere og tillitsvalgte i forebyggende sykefraværarbeid
- arbeidsplassvurdering av kvalifiserte fysioterapeuter/ergoterapeuter i IA-virksomheter som ikke har bedriftshelsetjeneste

NAV gir ikke tilskudd til behandling, lovpålagte HMS-kurs eller generelle velferdstiltak på arbeidsplassen.

«Rehabiliteringskedjan» i Sverige

I 2008 ble den såkalte *Rehabiliteringskedjan* innført i Sverige for å øke mobiliteten i arbeidsmarkedet. Med innføring av rehabiliteringskjeden ble det fastsatt hvor lenge man kunne være sykmeldt, avhengig av diagnose. Rehabiliteringskjeden består av tre trinn: arbeidsevnen testes først mot opprinnelig arbeid, så testes den mot arbeid i hele virksomheten og når man har vært sykmeldt i et halvt år, er det krav om at den sykmeldtes arbeidsevne prøves mot hele arbeidsmarkedet. Den sykmeldte forventes derfor å starte jobbsøking i hele arbeidsmarkedet etter seks måneders sykefravær. Man kan i første omgang få sykepenger som tilsvarer 80 prosent av lønnen i inntil 90 dager dersom den sykmeldte ikke kan utføre sitt vanlige arbeid eller annet midlertidig arbeid hos sin arbeidsgiver. Etter disse 90 dagene kan det fortsatt utbetales sykepenger dersom arbeidstakeren ikke kan utføre *noe* arbeid hos sin arbeidsgiver. Sykepenger kan fortsatt utbetales etter 180 dager dersom arbeidstakeren *heller ikke kan ta annet passende arbeid på arbeidsmarkedet* og dersom det anses sannsynlig at arbeidstakeren kan kommet

¹⁰ <https://www.nav.no/no/Person/Arbeid/Oppfolging+og+tiltak+for+a+komme+i+jobb/Tiltak+for+a+komme+i+jobb/Relatert+innhold/forebyggings-og-tilretteleggingstilskudd-for-ia-virksomheter-og-bht-honorar#chapter-4>

tilbake til sitt opprinnelige arbeid innen ett år (Försäkringskassan ¹¹). Med mindre det finnes gode grunner, skal altså alle sykmeldte arbeidstakere etter et halvt år vurderes med tanke på annet arbeid enn hos opprinnelig arbeidsgiver.

¹¹ https://www.forsakringskassan.se/sjukvard/sjukskrivning_och_sjukpenning/rehabiliteringskedjan

5 Funnene

5.1 Arbeidslivssentrene sine erfaringer med jobbmobilitet

I forbindelse med prosjektet har vi vært i kontakt med åtte NAV Arbeidslivssenter, dels for å få hjelp til å finne kommuner som kunne ha erfaringer med jobbmobilitet som sykefraværstiltak og som kunne inngå som case i denne studien, dels for å undersøke om rådgiverne ved arbeidslivssentrene for egen del har gjort seg opp synspunkter på jobb-mobilitet som ett mulig sykefraværstiltak. Det viste seg at noen arbeidslivssentre hadde mer erfaring med og flere vurderinger av jobbmobilitet i sammenheng med langtidssykefravær enn andre.

Arbeidslivssentrene, som det finnes ett av i hvert fylke, har i oppgave å følge opp IA-virksomhetene i deres bestrebelser på å nå de tre delmålene i IA-avtalen (reducere sykefraværet, øke andelen eldre ansatte og andelen med funksjonsnedsettelse). Som del av denne oppfølgingen inngår det å gi virksomhetene konkrete råd om hvordan de kan nå sine IA-mål. Arbeidslivssentrene skal altså primært rådgi virksomhetene, ikke den enkelte arbeidstaker.¹² Alle IA-virksomheter har en (navngitt) kontaktperson ved arbeidslivssenteret i sitt fylke som har et særlig ansvar for å følge opp den aktuelle virksomheten og som de kan kontakte ved behov. Over tid har arbeidslivssentrene utviklet mye kompetanse om hva som ut fra forskning og egen erfaring synes å være mulige måter å redusere sykefraværet. Vi har derfor spurt rådgivere ved et utvalg arbeidslivssentre om de har gjort seg opp en mening om jobbmobilitet som ett mulig tiltak mot langtids- eller gjentakende sykefravær og hva som eventuelt hindrer en slik mobilitet. Vi har snakket med rådgivere som har et særlig ansvar for å følge opp kommuner innenfor de to arbeidsområdene vi tar for oss i denne studien: pleie og omsorg og barnehager.

I tråd med IA-avtalen forplikter IA-virksomhetene seg til å legge til rette for både å forebygge sykefravær ved ulike typer av forebyggende tiltak og dersom sykefravær oppstår, legge til rette for at sykmeldte arbeidstakere skal kunne komme tilbake i arbeid etter sykefravær ved på ulike måter å tilrettelegge arbeidet slik at ikke nytt sykefravær oppstår. Dette gjelder i utgangspunktet uavhengig av om årsaken til sykefraværet skyldes arbeidet eller har mer private eller ikke arbeidsrelaterede årsaker – selv om det

¹² Mange rådgivere ved arbeidslivssentrene deltar imidlertid på vegne av NAV i dialogmøtene som del av sykefraværsoppfølgingen av en enkelte arbeidstaker.

nok kan være lettere for arbeidsgiver å gjøre noe med det arbeidsrelaterte enn det ikke arbeidsrelaterte fraværet. Arbeidsgiver har også en tilretteleggingsplikt (se kapittel 4). NAV Arbeidslivssenter disponerer en del tiltak, blant annet et tilretteleggingstilskudd som for en avgrenset periode kan kompensere for eventuelle belastninger i arbeidet arbeidstakeren har (ved for eksempel at det tilbys vikartimer for å avlaste arbeidstakeren).

I dette kapitlet er det rådgiverne ved arbeidslivssentrene som uttrykker sine synspunkter på jobbmobilitet som tiltak mot langtidssykefravær og da med utgangspunkt i ansatte i henholdsvis helse- og omsorgssektoren og barnehage. I neste kapittel presenterer vi de 8 kommunecasene.

Strekker seg langt for å tilrettelegge

Flere av våre informanter ved arbeidslivssentrene påpeker at mange kommunale IA-virksomheter strekker seg svært langt for å tilrettelegge arbeidet for at sykmeldte arbeidstakere skal komme tilbake i opprinnelig arbeid, ofte for langt, ifølge flere av rådgiverne. Enkelte arbeidstakere har ikke helse til å stå i den jobben de er sykmeldt fra og det er lite som tyder på at tilretteleggingstiltak vil kunne bøte på det. Virksomhetene kan forebygge sykefravær ved en rekke arbeidsmiljørettede tiltak som vil komme alle ansatte til gode. Det påpekes imidlertid at dersom enkelte trenger mer tilrettelegging enn andre og kanskje varige tilrettelegging i form av avlastningstiltak for å kunne stå i jobben, er det problematisk i og med at tilrettelegging for noen gjerne vil bety merbelastning for andre, for eksempel dersom noen skal slippe tunge arbeidsoppgaver eller belastende turnuser. Det er også problematisk dersom noen skal ha et redusert stillingsinnhold, men fortsatt beholde full lønn. Dersom enkelte over tid ikke kan utføre sine ordinære arbeidsoppgaver, kan alternativet være å gå over i redusert stilling, eventuelt søke om delvis uføretrygding, eller man kan vurdere annet arbeid hos nåværende arbeidsgiver (det vil si kommunen) eller andre arbeidsgivere. Det sies at mange sykmeldte har urealistiske forventninger til arbeidsgivers tilretteleggingsmuligheter og tror at fordi virksomheten er en IA-bedrift, bør ingen slike grenser finnes. Rådgiverne ved arbeidslivssentrene må ofte bistå virksomhetslederne med å realitetsorientere arbeidstakere og informere ikke bare om tilretteleggingsmuligheter, men også om de begrensningene som finnes med hensyn til å tilrettelegge i ethvert tilfelle. De anbefaler også å sette en tidsfrist for tilretteleggingen. Oppnås det ikke endringer i den avtalte perioden, det vil si at sykefraværet reduseres, må noe annet gjøres, for eksempel begynne å tenke at et jobb-bytte kan være en mulighet.

NAV kan som nevnt tilby midler til tilrettelegging på den opprinnelige arbeidsplassen, men disse er midlertidige.¹³ Derfor forsøker rådgiverne å få alle parter til å

¹³ I enkelte tilfeller kan man få tilretteleggingstilskudd i 9 måneder.

innse at disse midlene nettopp er midlertidige. For noen vil en midlertidig letting av arbeidssituasjonen kunne være tilstrekkelig for å komme tilbake i full jobb, men dersom dette ikke bidrar til å løse problemene, må nye grep tas. Da må alle i fellesskap, både leder, arbeidstaker og tillitsvalgte, ta et felles ansvar til det beste for arbeidstakeren og spørre seg om hva man kan gjøre nå og om vedkommende kan være en ressurs et annet sted. Her er det viktig at man får til en god dialog rundt dette og at den starter tidlig, oppgir rådgiverne.

Rådgiverne peker på at det er arbeidslivssentrenes rolle å inspirere og støtte opp om en måte å jobbe på slik at ikke virksomhetene «tilrettelegger seg i hjel». De forsøker å få dem til å ta tak i problemene på et tidligere tidspunkt enn de gjerne gjør slik at ikke både arbeidsgiver og arbeidstaker «går seg tom», ikke orker flere gode forslag, tilrettelegginger eller tiltak. Enkelte arbeidstakere har gått svært lenge uten at sykefraværet har vært tatt tak i; noen kan ha hanglet i flere år. Flere rådgivere påpeker at siden arbeidstakerne har sykemelding med full lønn det første sykemeldingsåret og dermed har trygghet for å opprettholde sin inntekt, burde det settes inn flere tiltak i denne perioden, også vurdere muligheter for jobb-bytte. Ofte venter arbeidsgiver med å foreslå det som kan oppfattes som «drastiske» tiltak før det nærmer seg slutten på dette året, og kanskje også etter at det har gått flere år. Rådgiverne forsøker derfor ofte å stimulere lederne til å benytte perioden mellom 8. sykemeldingsuke (etter dialogmøte 1, som skal skje i 7. uke) og 36 uker (ved dialogmøte 2) til å ta opp temaet sykefravær og diskutere alle mulige løsninger med arbeidstaker, ikke bare avvente retur til opprinnelig arbeid. De anbefaler også at tillitsvalgte trekkes med for å diskutere gode og realistiske løsninger for den det gjelder. Arbeidslivssentrene kan holde kurs for ledere og tillitsvalgte om hvordan temaet kan tas opp overfor de ansatte.

God idé med jobb-bytte

Flere av våre informanter ved arbeidslivssentrene mener at jobb-bytte kan være én måte å løse en situasjon med lange og hyppige sykefravær blant enkelte arbeidstakere på og at dette er et tema som har opptatt både dem og mange kommuner i lengre tid. Det påpekes at jobb-mobilitet eller jobb-bytte ikke behøver å stå i motstrid til målsettingene i IA-avtalen og heller ses som en del av tiltaksregisteret arbeidsgiver kan legge til rette for. Det viktigste bør være at sykmeldte arbeidstakere kommer tilbake i arbeid, ikke nødvendigvis at de kommer tilbake i det arbeidet de tidligere hadde. Det vises til at den nye IA-avtalen ikke eksplisitt nevner jobb-bytte som et tiltak, men at det skal skje en tidligere avklaring av den enkelte ansattes situasjon. Det vises også til at arbeidsmiljøloven trekker frem overføring til annet arbeid som en mulighet dersom tilretteleggingstiltak viser seg utilstrekkelig for å komme tilbake i sitt opprinnelige arbeid.¹⁴

¹⁴ I § 4-6, 2. ledd.

Selv om jobb-bytte i en del tilfeller kan synes å være en god idé, er det imidlertid mange forhold som skal «klaffe» for at dette blir en god løsning for alle parter, ikke minst arbeidstakeren selv, men også den mottakende virksomheten. Dette kommer vi tilbake til.

Ifølge rådgiverne tar mange ledere imidlertid ikke tak i muligheten for jobb-bytte når det kunne være et nærliggende tiltak. En rådgiver forteller om et tilfelle hun ble kjent med i en skolefritidsordning der det fra ledelsens side ble konkludert med at en ansatt etter gjentakende sykefravær hverken kunne eller ville jobbe med barn. I 13 år var vedkommende i virksomheten uten at noe skjedde. Årsaken til at temaet ikke reises overfor arbeidstakere sies å være at dette er et sensitivt tema. Arbeidsgiver unnlater i det lengste å ta dette opp fordi det kan virke truende. Fra at arbeidsgiver i lang tid har vært veldig «på tilbudssiden» med hensyn til tilretteleggingstiltak og ved det vel har signalisert at arbeidstakeren er ønsket tilbake til sitt arbeid, kommer så et forslag om jobb-bytte. Mange ledere vet ikke hvordan de skal presentere et slikt forslag dersom ikke arbeidstakeren selv tar det opp. Det sies derfor at det er et problem at jobb-bytte kommer for sent opp som tema i samtaler mellom leder og ansatt, som i medarbeider-samtale eller dialogmøter. Rådgiverne mener at både ledere og ansatte ville vært mer motiverte for en slik løsning dersom den ikke kommer som et siste forslag på slutten av den ordinære maksimaltiden for sykemeldingsperioden eller kanskje etter mange år med gjentatte sykefraværperioder. En av rådgiverne påpeker imidlertid at «når alt er prøvd», og da kan det ha gått ganske lang tid, kan det være at både leder og ansatt kommer til en erkjennelse av at noe annet må skje. De innser begge at situasjonen ikke endres med tilrettelegging.

Ofte vil arbeidsgiveren, i dette tilfellet kommuner, henvende seg til NAV, inklusive arbeidslivssentrene, for å få hjelp til å ta opp temaet jobb-bytte overfor arbeidstakeren og også be om forslag til løsninger. Arbeidsgiverne spør ofte om hvordan NAV kan bidra med hensyn til formidling til annet arbeid og oppfølging av personen det gjelder, eventuelt om NAV har muligheter for å tilby ulike typer av kompetansehevende tiltak. NAV på sin side viser til arbeidsgivers tilretteleggingsplikt. At arbeidsgiver og NAV «peker på hverandre» som hovedansvarlig for å løse situasjonen, er en viktig grunn til at saker blir «hengende», sies det.

Arbeidslivssentrene introduserer imidlertid ofte temaet jobb-bytte i kurssammenheng overfor IA-virksomhetene med både ledere, ansatte og tillitsvalgte til stede. De viser til arbeidsmiljøloven som både har en tilretteleggingsplikt for arbeidsgiver (§ 4-6) og en medvirkningsplikt for arbeidstaker (§ 2-3); det siste innebærer at arbeidstaker også skal medvirke til å finne løsninger på en vanskelig situasjon. Mange, både ledere og ansatte/tillitsvalgte, synes imidlertid mer kjent med tilretteleggings- enn med medvirkningsplikten, med andre ord påpekes pliktene for arbeidsgiver oftere enn pliktene for arbeidstaker, ifølge våre informanter.

Ofte mangler kommunene et «system» eller en overordnet plan for å håndtere slike saker. Saker der jobb-bytte kommer på dagsordenen, håndteres ofte fra gang til gang uten at erfaringer fra forrige sak trekkes inn. Arbeidslivssentrene mener at kommunene i større grad bør ha en plan for jobb-bytte og være mer forberedt på de problemstillingene som kan dukke opp i den forbindelse. Vi blir fortalt at en del kommuner har laget slike planer eller strategier, for eksempel ved at det i første omgang er virksomhetsleder som skal ta tak i problemet og forsøke ulike tilretteleggingstiltak, inkludert om man kan finne andre arbeidsoppgaver på arbeidsplassen. Dersom dette ikke fører frem, henvender virksomhetsleder seg til personalenheten på sentralt nivå og vurderer om det kan være aktuelt med arbeidsutprøving og i neste omgang ansettelse andre steder i kommunen. Flere kommuner har også etablert en jobb-pool der alle ledige stillinger meldes inn og der sykmeldte, men også de som har mistet stillingen på grunn av nedbemanninger eller omorganiseringer, har fortrinnsrett til stillingen før den utlyses, forutsatt at de har den etterspurte kompetansen. En kommune har utarbeidet en håndbok om sykefraværsoppfølging hvor også muligheter for å få en ny jobb er omtalt.

Det påpekes av rådgiverne at det ofte kan være hensiktsmessig at en annen instans enn arbeidsgiver (i dette tilfellet kommune) bidrar i denne prosessen, både med hensyn til å delta i samtaler med arbeidsgiver og den aktuelle arbeidstakeren om hvilke muligheter som finnes, og ved å tilby konkrete tiltak som kunne bidra til at jobb-bytte blir en realitet. Her burde NAV kunne spille en mer aktiv rolle enn i dag, ifølge rådgiverne, og tenker da på NAV-kontorene.¹⁵ I en viss grad spiller de en rolle ved å tilby for eksempel attføringstiltak eller kopler inn tiltaket Raskere tilbake, men vårt inntrykk gjennom samtaler med rådgiverne ved arbeidslivssentrene er at dette skjer ganske usystematisk og varierende fra NAV-kontor til NAV-kontor. NAV er lite tilbøyelig til å tilby annet arbeid «før alt er prøvd hos arbeidsgiver» og også lite tilbøyelig til å tilby støtte til opplæring som gir formell kompetanse. Ut fra rådgivernes vurdering synes det i de fleste tilfeller å være fysiske plager som foranlediger behovet for jobb-bytte, uavhengig av om plagene har direkte sammenheng med arbeidet eller ikke. I mange tilfeller vil kommunen bare legge til rette for jobb-bytte dersom medisinske årsaker gjør seg gjeldende, det vi si at de er mindre villige til å bistå i denne prosessen dersom sykefraværet skyldes mer private forhold som arbeidsgiver mener at kanskje ikke skulle berettige til lange sykefravær.

Arbeidsutprøving

Mange langtidssykmeldte arbeidstakere som bør eller som selv ønsker å skifte jobb, vil trenge en periode med arbeidsutprøving for å teste ut hvilke typer arbeid som kan være aktuelle når det blir konstatert at den ordinære jobben av ulike grunner ikke lenger er

¹⁵ Rådgiverne ved arbeidslivssentrene skal ikke følge opp den enkelte arbeidstaker, det er det saksbehandlerne ved NAV-kontorene som skal.

egnet. Rådgiverne forteller at de kommunale lederne er innforstått med at å flytte på en arbeidstaker kan være utfordrende. De arbeidsplassene som mottar en arbeidstaker med en «sykefraværshistorie», vil forsikre seg om at de ikke får et sykefraværproblem heller ikke de klarer å løse. Mottakende virksomhet vil derfor ofte kreve at den som skal skifte jobb, er ferdig utprøvd før et skifte kan finne sted ved at det er avklart hva vedkommende kan, eventuelt ikke lenger kan gjøre. Det må være avklart at vedkommende av helsemessige grunner – dersom helse var årsaken til sykefraværet – klarer å stå i den nye jobben uten at den kan medføre nye sykefravær, også selv om personen skulle være kompetansemessig kvalifisert. Ofte kreves det derfor en periode med arbeidsutprøving for at jobb-bytte i det hele tatt skal være aktuelt.

Arbeidsutprøving skjer vanligvis i typer av arbeid man antar at personen det gjelder kan arbeide i. Hvem som finner ledige lønnsmidler til dette, ser ut til å variere. I de fleste tilfeller synes det å være mottakende enhet som betaler for dette, andre ganger er det avgivende enhet. Det er også eksempler på at kommunens HR-avdeling har en pott som brukes til å betale arbeidsutprøvingen. Utprøvingsperioden varer oftest noen måneder. I mange tilfeller har ikke kommunen noen ledige stillinger i den typen arbeid utprøvingen har skjedd, og som det er realistisk at arbeidstakeren kan fortsette i. Da kan det være at arbeidstakere har blitt oppsagt, eller de selv har sluttet og funnet annet arbeid, eventuelt begynt å studere. Flere av våre informanter ved arbeidslivssentrene påpeker at NAV ifølge NAVs regelverk ikke godtar arbeidsutprøving i egen bedrift. Bakgrunnen er at den sykmeldte arbeidstakeren har fått en medisinsk vurdering (fra lege) om at hun ikke lenger kan utføre den typen arbeid vedkommende gjorde innenfor sitt arbeidsområde, og må prøves ut i et annet arbeid i en annen type virksomhet. Dette mener en del rådgivere (ved arbeidslivssentrene) er en litt for rigid tolkning av NAVs eget regelverk i og med at det innenfor samme arbeidsområde kan finnes andre arbeidsoppgaver som ikke er like belastende som den opprinnelige jobben man har blitt sykmeldt fra. I en del tilfeller kan det være aktuelt å bytte jobb fra for eksempel hjemmetjenester til sykehjem dersom det anses helsemessig forsvarlig gitt den konkrete årsaken til sykefraværet. Det påpekes at praksisen her synes å variere fra NAV-kontor til NAV-kontor og kanskje også mellom saksbehandlere på det enkelte NAV-kontor.

Ledige stillinger og riktig kompetanse?

For å skifte jobb, må det finnes ledige jobber å velge i. I kommunene er det særlig innen helse- og omsorg og barnehage/SFO at det oftest finnes ledige jobber og i en del tilfeller også jobber som hverken krever høy formalkompetanse eller mye realkompetanse, selv om mange kommuner nå prøver å øke kompetansenivået innen disse tjenesteområdene. Innen helse- og omsorgsarbeid er det dessuten, i tillegg til å flytte fra for eksempel ett sykehjem til et annet sykehjem, mulig å benytte sin helsefagutdanning i andre og kanskje fysiske stillinger enn den man opprinnelig sto i. Det kan for eksempel

dreie seg om å få en saksbehandlerstilling innenfor samme tjenesteområde. Eller man kan jobbe som helsesekretær eller innen skolehelsetjenesten. Ofte er det også slike jobb-bytter som finner sted ifølge rådgiverne, der man kan trekke veksler på formal- og/eller realkompetanse fra tidligere arbeidsforhold og så i tillegg får litt opplæring på det nye arbeidsstedet.

Det er også vanlig, blir vi fortalt, at personer med lav formell kompetanse, for eksempel en assistent på et sykehjem, ønsker seg over eller blir tilbudt en assistentjobb i barnehage og får opplæring på den nye arbeidsplassen. Det oppfattes av kommunene å være en relativt uproblematisk flytting med hensyn til kompetansebehovet i den nye jobben. Begge disse jobbtypene innebærer imidlertid en viss fysisk belastning og kan derfor innebære en problematisk flytting for dem som har pådratt seg fysiske slitasjeplager. Da vil det gjerne være ønskelig med en fysisk lettere jobb, for eksempel en kontorjobb i kommunens administrasjon. I slike tilfeller viser det seg ofte vanskelig å oppfylle den sykmeldte arbeidstakerens ønsker, dels fordi det finnes relativt få slike jobber (som dessuten skal være ubesatt), dels fordi det til slike jobber nå nesten alltid kreves utdanning, minst på bachelor-nivå og da altså også avlagt videregående skolegang, blir vi fortalt. Slike jobber krever i dag ofte både økonomisk og administrativ kompetanse og ikke minst IT-kompetanse. I det hele tatt finnes det ikke mange lettere jobber igjen i kommunene der det ikke kreves erfaring og utdanning. Dersom det ikke er aktuelt å jobbe innen ett av de to store tjenesteområdene helse- og omsorg og barnehage/SFO, vil det altså ofte være nødvendig med en eller annen type kompetansepåfyll eller utdanning.

Det har også vist seg at til tross for at en arbeidstaker har flyttet fra sykehjem til en lettere kontorjobb, har ikke sykefraværet gått ned. Årsaken kan være at det ikke har vært godt nok utredet hva årsaken(e) til sykefraværet i utgangspunktet var og heller ikke godt nok utredet hvilken arbeidskapasitet vedkommende har til å utføre andre arbeidsoppgaver. Da har man i stedet flyttet en problemsituasjon. «Enkelte arbeidsplasser har på den måten blitt rene vernede arbeidsplasser», ifølge en rådgiver.

Ifølge rådgiverne kan NAVs tilretteleggingstilskudd i en del tilfeller benyttes til kompetansehevende kurs. Det dreier seg da om kortvarige kurs; her nevnes medisinhåndteringskurs. NAV dekker som nevnt i liten grad lange utdanninger.

Jobbmobilitet lettere i små enn i store kommuner?

Ifølge flere av våre informanter i arbeidslivssentrene synes det å være lettere å se nye arbeidsmuligheter innenfor ulike arbeidsområder i små kommuner enn i de store bykommunene, til tross for at store kommuner i utgangspunktet har flere jobber å «spille på». Dette kan skyldes at det kan være lettere å ta kontakt på tvers av arbeidssteder og sektorer i små enn i store kommuner. I de små kommunene kjenner ledere på sentralt og lokalt nivå i større grad hverandre enn i store kommuner og kan lettere ta en direkte

kontakt med andre ledere for å undersøke mulighetene for arbeidsutprøving i en annen virksomhet. De store kommunene har gjerne også en mer sektorinndelt tjensteorganisering slik at det kan bli mindre samarbeid på tvers av sektorer. I store kommuner kan dette samarbeidet derfor kreve mer koordinering. Men det påpekes at også i de store kommunene er det noen ledere som er opptatte av å tenke jobb-mobilitet som et mulig tiltak og som bringer temaet på banen i samtale med ansatte; jobb-mobilitet som tiltak er med andre ord også et spørsmål om hvilket mulighetsrom den enkelte leder ser og benytter seg av.

De store kommunene kan imidlertid i en viss grad kompensere for disse «størrelsesulempene» ved å etablere jobb-pooler der alle ledige jobber meldes (inn til et sentralt organ) og ved at blant andre sykmeldte får en fortrinnsrett til arbeidsutprøving i slike jobber før de utlyses eksternt. På den måten vil hele kommunen være orientert om de mulighetene som kan finnes i det interne kommunale jobbmarkedet.

Generelt påpeker rådgiverne at både små og store kommuner burde ha gode forutsetninger for intern jobbmobilitet siden de sammenlignet med private virksomheter er store arbeidsplasser med mange typer av arbeid. Ofte er kommunen selv den største arbeidsgiveren i en kommune. Kommunen har også et ansvar overfor alle arbeidstakerne i kommunen i og med at kommunen er å anse som én arbeidsgiver, uavhengig av i hvilken virksomhet i kommunen man jobber.¹⁶ Kommunen har dermed en «plikt» på seg til å se alle arbeidsmuligheter i kommunen under ett.

5.2 Casekommunenes bruk av jobbmobilitet som sykefraværestiltak

I det følgende presenterer vi åtte kommuner som i større eller mindre grad har et aktivt forhold til jobbmobilitet som ett av mange tiltak ved langstidsfravær, og som har etablert rutiner for at jobbmobilitet skal bli en reell mulighet.

For å sikre kommunene anonymitet, har vi gitt dem en bokstav i stedet for å oppgi navnet på kommunen. Vi har også kalt enhetene i de ulike kommunene det samme. Det vil si at enhetene som jobber med HR og IA-oppgaver, blir kalt HR-avdeling uavhengig av hva kommunene kaller disse avdelingene/enhetene. Vi har også i stor grad laget en sammenfattende beskrivelse av kommunenes arbeid med jobbmobilitet og knytter derfor i begrenset grad utsagn til type stilling. Vi har intervjuet informanter som alle i kraft av sin jobbrolle burde være orientert om hvordan jobbmobilitet som tiltak er organisert: HR-representanter, virksomhetsleder og hovedtillitsvalgte. Intervjuene har

¹⁶ En Høyesterettsdom fra 1998 fastslår dette.

i varierende grad klart å fange opp hvordan kommunene har organisert jobbmobilitets-tiltaket. Det kan skyldes at informantene ikke alltid er godt informert om hvordan rutiner er lagt opp. Noen er også relativt nyansatte i sine stillinger og har derfor ikke rukket å skaffe seg en oversikt over hvordan rutiner er lagt opp og fungerer. Det kan også være vanskelig å være oppdatert på det regelverket NAV forvalter og som har betydning for samhandlingen mellom kommuner og NAV i sykefraværsoppfølgingen. Vi mener likevel at fremstillingene som følger i stor grad gir et relativt godt bilde av kommunenes arbeid med jobbmobilitet som sykefraværstiltak.

Kommune A

Dette er en stor kommune. Her har vi studert en helse- og omsorgsinstitusjon.

Jobbmobilitet – prosess

Sykefraværet til den enkelte ansatte følges opp på virksomhetsnivå. Oppfølgingen har som utgangspunkt at den sykmeldte skal tilbake til sin opprinnelige stilling og at tilrettelegging skal gjøres «så langt det er mulig» i den sykmeldtes opprinnelige stilling. Det er store variasjoner i varigheten på tilretteleggingen. I enkelte tilfeller kan det være klart allerede etter en ukes sykefravær at tilrettelegging ikke er mulig fordi helsetilstanden tilsier at retur til opprinnelig stilling ikke er aktuelt. I andre tilfeller kan det gå flere år med tilrettelegging før det kommer til en endelig avklaring. Dersom den sykmeldte ikke kan utføre samme jobb som tidligere, skal virksomhetsleder forsøke å finne annen type stilling innenfor samme virksomhet.

Jobbmobilitet tas opp i dialogmøte 2. Dette oppfattes for øvrig å være for sent i de tilfellene det er snakk om ansatte med mye fravær. Da mener man at jobbmobilitet burde vært tatt opp allerede i dialogmøte 1. For at HR-avdelingen skal koples på i slike saker, er de avhengige av at virksomheten melder i fra om at de ikke kommer videre med saken til tross for utstrakt tilrettelegging. Det varierer fra virksomhet til virksomhet hvor raskt lederne melder ifra. Dersom ansattes langvarige/hyppige sykefravær ikke er tatt ordentlig tak i av leder ved dialogmøte 2, etterspør HR-avdelingen en plan fra leder, for hva som skal skje videre i saken.

Kommunens HR-avdeling får mange meldinger fra ledere som mener at det tilrettelegges for lenge. Enkelte ansatte har behov for så mye tilrettelegging at de strengt tatt burde vært uføretrygdet. Dette er særlig et problem dersom det gjelder unge arbeidstakere som vil trenge varig tilrettelegging resten av arbeidslivet. Kommunen er dessuten avhengig av å ha arbeidstakere som kan utføre jobben de er ansatt for å gjøre. Det oppgis at kommunen har altfor mange langtidssykmeldte. Noen er sykmeldt i nesten ett år,

kommer tilbake i seks måneder før de igjen forsvinner ut i ett års sykemelding. Årsaken kan være at legen har satt feil diagnose eller at arbeidsgiver har fått feil forståelse av hva problemet var og tilrettelagt på feil premisser. Noen blir friskmeldt av lege til den jobben de ikke kan stå i med det resultat at sykemeldingene fortsetter. For arbeidsgiver er det vanskelig å vite hvordan man best kan løse slike saker fordi de sykmeldte er en heterogen gruppe med ulike ønsker og behov. Noen ansatte vil vekk fra jobben de er ansatt i, andre oppgis å «klamre seg fast til jobben» fordi de trives godt – til tross for at de ikke mestrer jobben.

HR-avdelingen skal koples inn dersom det blir klart at en arbeidstaker ikke kan komme tilbake til sin opprinnelige jobb etter at alle rimelige muligheter for tilrettelegging er prøvd – i egen avdeling og på virksomheten. Avdelingen kartlegger personens utdanningsbakgrunn, kompetanse og hvilken helsemessig funksjonsevne vedkommende har. Det blir så foretatt en vurdering av om en annen jobb i kommunen er realistisk. Arbeidstakerne skal være ferdig utredet mht. arbeidsevne og kompetanse før de blir tilbudt annen stilling. Dersom mer utdanning er aktuelt, foretas det en sluttevaluering for å vurdere om personen er kvalifisert for å gå inn i en ny jobb i kommunen.

Jobb-bank

HR-avdelingen i kommunen har etablert en omstillingsenhet, eller det de kaller et internt arbeidsmarked. Alle ledige jobber skal registreres her før de eventuelt blir lyst ut. Denne fungerer som en jobb-bank for både overtallige og sykmeldte som skal finne en ny jobb. De siste årene har de fleste som har funnet ny jobb gjennom jobb-banken, vært personer som har blitt omplassert på grunn av nedbemanning. Alle som skal formidles gjennom denne jobb-banken, skal være ferdig utredet, det vil si være klare til å formidles til ny jobb. Det oppgis at de sykmeldte ofte kommer bakerst i denne jobb-køen. Langtidsykmeldte har for øvrig et selvstendig ansvar for å søke jobb både internt i kommunen og eksternt. I praksis skjer dette i liten grad. Noen oppgis å være skeptiske til å skifte jobb fordi «de er redde for det ukjente».

HR-avdelingen går igjennom alle ledige stillinger én gang i uken og sjekker om noen av disse kan matche de ferdig attførte sykmeldte. Hvis de finner en match, kontakter HR-avdelingen virksomhetene. Hvis arbeidsgiveren mener at det er en god match, gir vedkommende beskjed til HR om det eller begrunner hvorfor ikke. Dersom arbeidstakeren ikke vil ta imot tilbudet, er det ikke gitt at vedkommende får flere muligheter. Det legges dermed et visst press på vedkommende.

Kompetanse

Det er sykmeldte med lav utdanning det er vanskeligst å skaffe nye jobber til. Handlingsrommet oppgis å være mye større for høyskolegruppene, slik som sykepleiere. De

kan lettere settes inn i lederfunksjoner, utføre merkantile oppgaver, stå ansvarlig for turnusplaner osv. Denne gruppen arbeidstakere er jevnt over også mer positive til å ta mer utdanning og vurdere jobbmuligheter utenfor kommunen.

Kommunen har utarbeidet et toårig utdanningsopplegg for å kunne kvalifisere ansatte til å jobbe i merkantile avdelinger. Det er en ettårig spisset utdanning fordelt over to år og ett år med praksisplass i kommunen. Det oppgis at NAV har vært kritisk til kommunens opplegg og mener at kommunen krever for mye utdanning for at ansatte skal kunne fylle ulike stillinger. Kommunen tror dette skyldes at NAV ikke har kunnskap om hva som kreves av kompetanse for å jobbe i merkantile stillinger i dag. Normalt krever slike stillinger 3-årig høyskoleutdanning. For helsearbeidere kan det imidlertid være aktuelt med en omplassering til kommunens helse- og velferdskontor uten at det trengs ny utdanning eller kompetanseheving, men med en utplassering av den sykmeldte i inntil 6 måneder. Den ansatte får oppfølging av HR-avdelingen i hele utplasseringsperioden.

I de tilfeller man er enige om jobbmobilitet som et tiltak, og hvor man er usikker på behovet for kompetanseheving, kan et første «lavterskeltiltak» for en ufaglært renholder være tilbud om å prøve seg ut som ufaglært et annet sted, for eksempel i barnehage. En slik utplassering kan i neste omgang ende med fast stilling som assistent i barnehage dersom en stilling dukker opp og uten at kompetansepåfyll trengs. Kommunen har også eksempler på ansatte som tidligere har jobbet natt og som blir tilbudt en dagstilling.

I de mer kompliserte tilfellene kjøper også kommunen tjenester av en privat leverandør når den sykmeldte nærmer seg slutten av sykemeldingsåret. Denne virksomheten foretar en funksjonsvurdering av den sykmeldte, samtaler med dem for å finne mer ut om deres interesser og hva slags type jobb de mener kunne passe for dem. I disse tilfellene handler det ofte om psykiske problemer eller at sykmeldte ansatte som må øke sin kompetanse for å realisere mulighetene for jobbmobilitet. Den sykmeldte ansatte må selv betale for denne utdanningen, noe de i liten grad er villige til og det ender gjerne med at de kommer tilbake til sin opprinnelige stilling.

Alder

Høy alder synes ikke å være en indikator for å mislykkes med jobbmobilitet. Det vises til at kommunen har mange unge arbeidstakere med diagnosen «psykiske lidelser». Kommunens erfaring er at mange av disse ikke klarer å stå i jobben de er utdannet for og som resultat av det har mye sykefravær. Det kan også være unge som er i et utdanningsløp for å bli helsefagarbeider og som kommunen «fanger» opp i deres lærlingperiode fordi de har mye sykefravær. Kommunen mener at man burde hatt tettere kontakt med fylkeskommunen for å finne alternative utdanninger for disse. I mye større grad enn i dag burde man stille spørsmålet om de er i rett jobb.

NAV

Dersom en person skulle trenge mer kompetanse for å fortsette i arbeidslivet, koples NAV inn. Kommunen forespør NAV om de har et tilbud til vedkommende i form av et utdannings-/opplæringstiltak. Det påpekes at NAV har vært veldig reserverte mot å støtte utdanningstiltak for slike ansatte de siste 4-5 årene. Dette oppleves som en barriere for jobbmobilitet og har resultert i at kommunen ikke klarer å hjelpe like mange ansatte som før denne innstrammingen. Tidligere opplevde kommunen at NAV kunne tilby praksisplass eller 1-3-årige utdanningsløp. Kommunen har i det siste opplevd at NAV har lagt større vekt på at sykmeldte ansatte raskere skal formidles inn i nye kommunale jobber og krever at kommunen skal finne ny jobb til ansatte som ikke kan jobbe i opprinnelig stilling.

Kommunen mener at NAV ikke understreker godt nok i dialogmøte 2 at arbeidstaker, ifølge lov, har et selvstendig ansvar for å søke ny jobb dersom de ikke kan fortsette i sin opprinnelige stilling og ikke kan forvente at arbeidsgiver skal «ordne opp». De mener NAVs passivitet her bidrar til å forlenge sykefraværet fordi lite skjer det første sykefraværsåret. Både NAV og arbeidstaker oppgis å vente på utspill fra arbeidsgiver. Arbeidsgiver kan på sin side ikke alltid finne jobber til dem med liten eller ingen utdanning samtidig som de har ikke økonomi til å bekoste en ny utdanning for disse ansatte. Kommunen kan tilby ubetalt permisjon hvis personen ønsker å starte et utdanningsløp. De mener personer som av helsemessige årsaker har liten sannsynlighet for å kunne komme tilbake i opprinnelig stilling, burde kunne starte et utdannings- eller omskolingsløp som mottaker av sykepengen eller AAP. Dette for å få fortgang i slike saker. Den siste tiden mener de at NAV har blitt noe mindre restriktive med hensyn til å støtte utdanning. De opplever dermed at NAVs praktisering av regelverket varierer over tid.

Fagorganisasjonene

De plasstillitsvalgte er ikke med på møtene hvor jobbmobilitet blir diskutert og de hovedtillitsvalgte er også sjelden med. De hovedtillitsvalgte kan delta hvis den sykmeldte selv ønsker dette. Det dreier seg ofte om saker der ansatte ikke lenger er i stand til å utføre arbeidsoppgavene sine og gjerne har lange sykefraværsforløp. Arbeidsgiver har ulike erfaringer med de tillitsvalgtes støtte til ansatte i slike saker. Ofte fraråder de tillitsvalgte ansatte med mye sykefravær å si opp en stilling i kommunen. Arbeidsgivers tolkning her er at de tillitsvalgte egentlig innser at avslutning av arbeidsforholdet kan være det beste for arbeidstaker, men at de samtidig vet at det er få stillinger ledige i det lokale arbeidsmarkedet. De ønsker dermed ikke å støtte et slikt forslag da alternativet vil kunne være å skyve den ansatte ut i arbeidsledighet.

Tillitsvalgtes holdning til jobbskifte oppgis å variere; ofte er holdningen avhengig av varigheten på sykefraværet. Dreier det seg om langvarige sykefravær, opplever arbeidsgiver at tillitsvalgte kan være mer positive fordi de ser at fraværet i for stor grad

går ut over de andre ansatte. Hovedtillitsvalgte synes å ha store forventninger til hva arbeidsgiver skal klare å ordne gjennom tilrettelegging, men oppleves av arbeidsgiver også å være konstruktive og samarbeidsvillige. Kommunen har etablert et forum der de største fagforeningene møter arbeidsgiverne. Her tar man opp ulike saker som sykefravær, IA-arbeid og kommunens opplegg for jobbskifte. Alle parter har dermed kjennskap til ordningen. Per i dag er de plasstillitsvalgte lite involvert i sykefraværarbeidet til tross for at de ofte har god kunnskap om arbeidstakerne, problemene og arbeidsplassen.

Tillitsvalgt oppgir på sin side at de i det store og det hele er positive til jobbmobilitet som tiltak og at de antakelig i større grad enn i dag bør være pådrivere for dette. Tillitsvalgt mener at også de har et ansvar for å motivere ansatte til dette, ikke bare arbeidsgiver og at de må bidra til å sette jobbmobilitet mer på dagsorden og vise at jobbskifte kan være gunstig for noen sykmeldte. Fordelen med å bruke de tillitsvalgte oppgis å være deres nære kontakt med ansatte og at de derfor har mange muligheter for å snakke om tematikken. De tillitsvalgte har prøvd å være bevisste på dette en stund og viser til at de har invitert rådgivere fra NAV Arbeidslivssenter til å forelese for alle tillitsvalgte om sykefraværarbeid. De påpeker også selv at tillitsvalgte har plikter i henhold til IA-avtalen.

Medvirkningsplikten

På spørsmålet om arbeidsgiver er tydelig på de ansattes medvirkningsplikt sier leder at de er klar over dem som ikke medvirker. Vedkommende kjenner ikke til at NAV har stoppet sykepengebetalingen når den sykmeldte ikke medvirker til å finne løsninger selv om NAV har mulighet til det. Arbeidsgiver gir klart uttrykk for at ansatte bør ta et større ansvar selv for sin situasjon – som også har betydning for brukerne og kollegene. Arbeidsgiver opplever at mange sykmeldte mangler engasjement med hensyn til egen arbeidssituasjon og at de ofte skyver hele ansvaret for å finne løsninger over på arbeidsgiver. På spørsmålet til de tillitsvalgte om ansatte tar medvirkningsplikten på alvor, får vi til svar at de nok ofte ikke gjør det. Tillitsvalgt forteller at hovedverneombudet og HTV har reist rundt på virksomhetene for å fortelle om ansattes plikter i forbindelse med jobb og sykefravær og ikke bare deres rettigheter, som de fleste ansatte er godt kjent med.

Barrierer

Informantene oppgir en rekke barrierer mot at jobbmobilitet skal bli mer utbredt. Oppsummert nevnes følgende punkter som barrierer:

- Tydeliggjøre hvem som skal bære den økonomiske kostnaden for jobb-byttet i utprøvingsfasen.

- Mangel på ledige stillinger. Er særlig en utfordring når kommunen har vært igjennom store nedbemanningsprosesser siden overtallige i henhold til lovverket har fortrinnsrett til ledige stillinger foran sykmeldte.
- Mangel på kvalifikasjoner hos dem som kunne trenge annet arbeid.
- Sykmeldte ansatte har urealistiske forventninger til at arbeidsgiver har ansvar for å finne ny jobb til dem og oppfatter ikke at de selv har et ansvar for å søke ny jobb, ikke bare internt i kommunen, men også utenfor kommunen.
- Ansattes holdninger til sykefravær og motstand mot jobbmobilitet.
- Arbeidstakere friskmeldes av lege tilbake til en jobb de ikke makter.
- De ulike aktørene som har et ansvar i sykefraværsoppfølgingen, sier ikke ifra tidlig nok at all realistisk tilrettelegging er forsøkt.
- NAV kommer ofte for sent inn i bildet og reiser for sent i sykefraværsløpet spørsmålet om arbeidstakeren er i riktig jobb.
- NAV involverer seg ikke nok i arbeidet med å skaffe sykmeldte ansatte nytt arbeid. Når de gjør det, fokuserer de bare på jobber i kommunen, ikke utenfor kommunen.
- Legene er for opptatte av å peke på arbeidsgivers tilretteleggingsplikt, uten å ha mye kunnskap om hva arbeidsgiver har mulighet for å tilrettelegge på den enkelte arbeidsplass.
- At ansatte ikke kan tilbys en praksisplass utenfor kommunen når de mottar sykepenger, kan bidra til å forlenge sykefraværsløpet.
- At det ikke synes å være en grense for tilretteleggingsplikten og at det dermed er problematisk at grunnpreget i stillingen ikke vektlegges.
- Tid er en viktig barriere – jo lenger tid det tar før sykefraværssaker løses, desto vanskeligere blir det å få gode løsninger.

Suksesskriterier

Kommunen oppgir en rekke suksesskriterier for å lykkes med jobbmobilitet som sykefraværstiltak. Dette er forhold de selv har prøvd ut, men også forhold de mener ville bidra til mer jobbmobilitet:

- De tillitsvalgte må samarbeide målrettet om dette sammen med arbeidsgiver, verneombud og de ansatte.
- Tillitsvalgte må være pådrivere for mer jobbmobilitet.

- Ved lange sykefravær må HTV også vurdere konsekvensene for alle kollegene/medlemmene og ikke bare ta hensyn til det ene sykmeldte medlemmet.
- Man må ha jobbmobilitet på agendaen og definere *mer* jobbmobilitet som et mål.
- Det kan være en god strategi å se jobbmobilitet som et forebyggende tiltak.
- Man må ta jobbmobilitet opp i alle sentrale fora, inkludert alle ledergrupper.
- Det bør settes av en pott som kan finansiere jobbmobilitet i utprøvsperioden, slik at verken ny eller gammel arbeidsplass må ta kostnaden.
- Ta medvirkningsplikten på alvor. Ansatte må i større grad ta ansvar for egen helse og for eget arbeidsliv.
- Leder må støtte og oppmuntre ansatte som ønsker å prøve noe annet, men som ikke helt våger å ta skrittet.
- NAV må om nødvendig kunne tilby utdanning til ansatte med høyt sykefravær siden det er høye krav til kompetanse i mange yrker det kunne være aktuelt å gå over i.
- NAV må informere tydeligere i dialogmøtene om at de sykmeldte arbeidstakerne selv har en plikt til å ta tak i sin situasjon.

Kommune B

I denne mellomstore kommunen har de relativt mange stillinger som kommunen selv mener muliggjør jobbmobilitet. Det er hovedsakelig innenfor helse- og omsorg og barnehager at tiltaket blir benyttet. Det begrunnes med at det er i disse sektorene «de ansatte sliter mest». Men de har også eksempler på saker innen teknisk sektor og administrasjon. Her er det en barnehage som er studert.

Jobbmobilitet – prosess

Jobbmobilitet oppgis å være en del av kommunens «sykefraværspakke». Kommunen mener at den strekker seg langt for å omplassere sykmeldte ansatte. Når ansatte gjennomgår en arbeidsavklaring og det viser seg at de ikke har helse til å stå i nåværende jobb, skal de tilbys en annen jobb i kommunen. Kommunen har en ordning med at sykmeldte har fortrinn til ledige jobber innenfor andre arbeidsområder i kommunen. Stillingene blir dermed ikke offentlig utlyst før man vet om noen av disse ansatte kan omplasseres. Kommunen mener at den som arbeidsgiver er villig i disse sakene, men at det også kreves villighet fra arbeidstakers side. Slike «omplussinger» blir

imidlertid mottatt ulikt ute i virksomhetene; forarbeidet og medvirkning i mottakende virksomhet er derfor viktig for å lykkes med slik omstilling.

Jobbmobilitet som tiltak benyttes ikke forebyggende, men det påpekes at jobb-bytte *kan* henge sammen med konflikter på arbeidsplassen. Konfliktsaker forsøker man imidlertid å løse før man flytter en arbeidstaker, slik at eventuelle problemer ikke flytter med arbeidstaker. Dersom den sykmeldte ikke er helt avklart før jobbskiftet, blir det nye arbeidsforholdet i utgangspunktet av midlertidig karakter. Fungerer utprøvingen bra, vurderer man om det skal tilbys fast stilling. Det er imidlertid grenser for hvor mange omplasserte ansatte en arbeidsgiver kan ha. Det blir påpekt at virksomheter som har mottatt mange omplasserte, begynner å nå et metningspunkt. Det følger heller ingen ressurser med den omplasserte, slik at dette må dekkes av mottakende virksomhets budsjett.

Det varierer når i sykefraværsløpet jobbmobilitet tas opp. Hvis den sykmeldte foreslår en viss type behandling vedkommende selv mener vil kunne ha positiv effekt på helsen, forsøkes dette først. Andre ganger er signalet fra arbeidstaker at de ikke makter arbeidet sitt lenger. Da har arbeidsgiver gjerne tilrettelagt så langt det er mulig og arbeidstaker er også bevisst dette. Da melder arbeidstakeren ofte selv at jobbskifte kan være en mulig løsning.

Jobbmobilitet er et eget punkt i dialogmøtene. I rutinebeskrivelsene for sykefravær-arbeid står det eksplisitt at når tilrettelegging ikke fører frem, skal skifte av jobb tas opp som en mulighet. Rutinebeskrivelsene er for tiden under revisjon. Temaet jobbskifte skal heretter komme mye tidligere på dagsordenen og i god tid før dialogmøte 2, det vil si innen 26 uker. I dag kommer temaet ofte først opp på slutten av sykemeldingsåret. Siden HR-avdelingen sentralt har ansvaret dersom alternativt arbeid er aktuelt, skal denne trekkes inn tidligere, før dialogmøte 2. Dermed vil den sykmeldte få orientering om hva kommunen sentralt kan bidra med.

Hvis man ikke finner arbeid internt i kommunen, skal også det private lokale arbeidsmarkedet vurderes. For utprøving av de sykmeldtes arbeidsevne benyttes også en lokal arbeidsmarkedsbedrift.

Man forsøker også å få ansatte til å ta kontakt med leder *før* sykemelding blir aktuelt slik at man kan forsøke å unngå sykemelding. I enkelte virksomheter fungerer dette bra. Ved sykemelding nummer to tar leder kontakt med den sykmeldte og spør om hva vedkommende faktisk kan gjøre av arbeidsoppgaver. Leder skriver ned dette og den ansatte må ta med dette dokumentet til legen. Enkelte ansatte innser i denne prosessen at de faktisk ikke har helse til å stå i nåværende stilling. Det anses viktig at lederne blir flinkere til å stille de vanskelige spørsmålene og at enkelte ledere, særlig ledere for kvinnearbeidsplasser, tidvis viser for mye omsorg for sine ansatte. Kommunen har hatt mye fokus på sammenhengen mellom ledelse og sykefravær og forsøker å «oppdra» virksomhetslederne til å ta lederskap på dette området ved at de både må bli flinkere til

å forebygge sykefravær, men også flinkere til å se den enkelte ansatte. De må ikke minst slutte med å la de ansatte få være syke «i fred» fordi det er enklest for leder der og da. Selv om kommunen ikke alltid lykkes med å omplassere ansatte, har de også mange gode omplasseringssaker. Noen omplasseringer starter bra, men så kan situasjonen endres tilbake til slik det var før omplasseringen eller til det verre.

I tilfeller hvor arbeidsgiver ikke opplever en progresjon hos den ansatte i løpet av sykepengeåret, starter en prosess med å avslutte arbeidsforholdet. Det oppgis at de har de tillitsvalgte støtte i dette arbeidet. Kommunen har flere oppsigelser i løpet av året og det påpekes at det er viktig å sette en dato for når arbeidsgiver skal sette i gang arbeidet med oppsigelse. Tidligere ventet kommunen i to år før de startet denne prosessen. Nå følger de arbeidsmiljøloven som gir mulighet for oppsigelse etter ett års sykefravær. Kommunen er nå tydelig overfor ansatte på at arbeidsforholdet avsluttes ved utløp av det første sykefraværsåret og det ikke har vært noen progresjon siden sykefraværet startet, det vi si ingen sannsynlighet for at vedkommende kommer tilbake i arbeid.

Kommunen mener at den har gode retningslinjer for ansattes medvirkningsplikt og at alle ansatte er klar over denne plikten. Dersom den sykmeldte *ikke* medvirker, meldes dette til NAV. Kommunen har imidlertid ikke opplevd at NAV har inndratt sykepengene til ansatte som ikke medvirker.

Proessen på virksomhetsnivå

I den studerte virksomheten er leder opptatt av forebygging og at ansatte skal komme på jobb selv om de har noen plager. Plagene er ofte knyttet til vondt i skuldre og armer, men dette bør ifølge leder normalt ikke hindre ansatte fra å være på jobb. I tilfeller hvor en ansatt trenger mye tilrettelegging for å fylle stillingen, stiller leder dem spørsmålet om de egentlig kan ha nåværende jobb. Dersom jobbskifte er relevant, stiller hun de ansatte spørsmål om hva de er gode på, for å se om det kan være alternativt arbeid disse kan gjøre. Leder snakker mye med ansatte om sykefravær og om at hver enkelt har ansvar for å komme på jobb og at mye sykefravær belaster kollegaene. En del av sykefraværet handler for øvrig om forholdet mellom arbeid og familie, det vil si mer private forhold.

Leder er opptatt av at ansatte må se jobbmobilitet som en mulighet og viser til at det ofte bare er et miljøskifte som skal til før sykefraværet reduseres til et normalnivå. I jobbmobilitetssaker er leder opptatt av å veilede de ansatte. Enkelte ganger innser ansatte selv i løpet av denne prosessen at det mest fornuftige er å endre arbeidsmiljø eller jobb. De ansatte som har våget å ta dette steget, har ifølge leder takket henne for dette i ettertid.

Medvirkningsplikten håndheves strengt i denne virksomheten. Leder stiller konkrete og tydelige spørsmål til sykmeldte om situasjonen og krever svar på hva som kan hjelpe på situasjonen. Leder oppgir at hun er veldig direkte i sin væremåte, og hun tror det har bidratt til å løse mange saker relativt raskt. Rent konkret bruker hun i slike saker

tilretteleggingstilskuddet fra NAV i 12 uker og mener det er lenge nok til å danne seg et bilde av situasjonen. Hvis den ansatte fremdeles ikke kan stå i sin jobb, foreslår leder at den ansatte burde vurdere å finne seg en annen jobb. Det kan dreie seg om de diffuse sakene hvor leder er usikker på hva fraværet *egentlig* skyldes og hvordan hun i så fall kan avhjelpe situasjonen. Selv om leder er direkte i sin kommunikasjon, oppgir hun at det er viktig å utvise menneskelighet i slike saker. I noen slike tilfeller har det vist seg at ansatte har hatt store helsemessige utfordringer som leder ikke har fått kunnskap om.

Virksomheten har også tatt i mot ansatte som har blitt omplassert. Noen av disse har ikke lenger fravær av betydning mens andre fortsatt har høyt fravær. Det oppgis at det er viktig at de omplasserte er arbeidsavklart slik at ny leder vet at de er i stand til å utføre den nye jobben. Det vises til eksempler på ansatte som synes å ha utnyttet prøvetiden. De har ikke hatt fravær i prøvetiden, men når denne er over, starter fraværet igjen. Andre ansatte har det gått bedre med.

Leder har ikke kunnskap om hvorfor ansatte har blitt omplassert hos henne selv om hun ofte har mistenkt at det kan knyttes til arbeidsmiljøproblemer. Hun er heller ikke så opptatt av å vite grunnen til omplasseringen og mener det viktigste er å se fremover og å legge problemene bak seg. En viktig utfordring er at virksomheten ikke har nok ledige stillinger til å ansette flere av disse fast. Men vikariat er mulig og kan brukes til å teste ut ansatte. I slike vikariat er hun opplevd dyktige ansatte som hun godt kunne tenke seg å ansette dersom det var mulig. Disse har første retten den dagen virksomheten har en ledig stilling.

NAV

Kommunen har etablert et team bestående av HR-rådgiver, IA rådgiver i NAV Arbeidslivssenter og saksbehandler i NAV. Arbeidsgiver er opptatt av at man snarest mulig må så tanken om *når* man skal begynne å tenke jobbmobilitet også i NAV-systemet. Det er litt ulike oppfatninger av NAV i kommunen. Mange mener at NAV ikke er på banen i slike saker og at de bare påpeker arbeidsgivers tilretteleggingsansvar. Arbeidsgiver mener jobbmobilitet må være et tilbud tidlig i sykepengeperioden og at ansatte burde kunne få permisjon fra arbeidsgiver i denne perioden for å prøve annet arbeid annet sted. Per i dag mener arbeidsgiver at man altfor sent i sykepengeløpet snakker om muligheten for skifte av arbeid som et mulig tiltak. Opplevelsen nå er at NAV avventer å involvere seg aktivt til det første året med AAP er ferdig. Kommunen mener imidlertid de har sett en holdningsendring hos NAV ved at for eksempel NAV har ønsket mer kunnskap om de tilfellene der kommunen har avsluttet arbeidsforholdet til sykmeldte.

Det oppleves av kommunen som en utfordring at NAV krever at friskmeldingsgraden skal være mer enn 50 prosent for at sykmeldte skal kunne motta delvis uførepensjon fra folketrygden. Hvis den ansatte bare friskmeldes 40 prosent, oppfyller vedkommende ikke kriteriene i folketrygden. Da slår tjenstepensjonen inn og blir

en stor økonomisk kostnad for arbeidsgiver. Arbeidsgiver mener dette bidrar til et spill om hvem som har ansvaret for «pasienten» og at NAV skyver ansvaret over på arbeidsgiver «for å få gode statistikker». Samtidig opplever arbeidsgiver at samarbeidet med NAV generelt er bra. Når tilretteleggingsmulighetene er oppbrukt, foreslår NAV gjerne kompetanseheving som tiltak, men da er det ikke snakk om lange utdanningsløp.

Samarbeid med fagorganisasjonene

Arbeidsgiver mener at de tillitsvalgte opptrer ryddig i kommunens jobbmobilitetsaker og at de lytter til arbeidsgivers argumenter. De tillitsvalgte er opptatt av at prosessen er god og i henhold til lover og regler. De tillitsvalgte kan om de ønsker være med i dialogmøtene og arbeidsgiver opplever at deres deltakelse kan være nyttig fordi den sykmeldte får en dialogpartner etter disse møtene. Arbeidsgiver oppfatter det slik at de tillitsvalgte i all hovedsak stiller seg positive til jobbmobilitet og at det er en stor fordel å ha de tillitsvalgte med på laget i slike saker.

Tilrettelegging og medvirkningsplikt

Arbeidsgiver har en ustrakt tilretteleggingsplikt. På spørsmål om det hender at det tilrettelegges for mye for og for lenge, blir dette bekreftet. Det oppgis at kommunen hele tiden går i det de kaller «tilretteleggingsfella». Kommunen har eksempler på ledere som nærmest konstruerer nye stillinger til enkeltansatte og sier at dette ikke er ønskelig. Det kan dreie seg om ansatte som ikke kan jobbe på natt eller som oppgir at de kun kan jobbe på én spesifikk avdeling. Ansatte kan komme med legeerklæring hvor dette påpekes som et krav. Tilrettelegging oppfattes å være viktig, men det går en grense for hvor langt arbeidsgiver kan strekke seg. Tilrettelegging kan bare være midlertidig. Jobbens beskaffenhet må være utgangspunktet og kan en ansatt over tid ikke fylle innholdet i stillingen, kan vedkommende ikke fortsette i den, ifølge våre lederinformanter. Dette oppleves som en tøff jobb for lederne å skulle formidle, men også at det er en del av lederrollen.

Arbeidsgiver mener rettighetsfokuset har gått for langt i IA-avtalen. De viser til sykmeldte arbeidstakere som lener seg tilbake og forventer at arbeidsgiver skal ordne opp for dem. Kommunen har også eksempler på det de mener er ansatte som misbruker sykemeldingsordningen. Dette er ansatte som er borte nesten ett år før de kommer tilbake i 6 måneder, for å opptjene nye rettigheter for så å gå ut i et nytt år med sykemelding. Kommunen mener at det burde vært atskillig mer fokus på arbeidstakers plikter også fra NAVs side.

Kompetanse

I denne kommunen har NAV vært opptatt av omskolering av ansatte som ikke kan stå i opprinnelig stilling. Arbeidsgiver har opplevd dette som positivt, men mener også at ansatte for ofte blir omskolert til feil yrke. Ansatte har blitt omskolert til yrker innen kommunal sektor hvor arbeidsgiver, gjennom sine erfaringer med den ansatte, har en klar formening om at vedkommende ikke er egnet. Det har vist seg at kommunen ikke er villig til å ansette dem det gjelder etter endt omskoleringsløp. Disse kinkige situasjonene mener kommunen kunne vært unngått med bedre dialog mellom arbeidsgiver og NAV.

I en del tilfeller har ansatte i helsesektoren et ønske om å omplasseres til barnehager fordi de tror at dette er «enkelt» arbeid som alle kan gjøre. Kommunen tillot slike jobb-bytter tidligere, men har nå sluttet med denne praksisen fordi helseproblemene til arbeidstakerne viste seg å fortsette. For å realitetsorientere sykmeldte som foreslår slike bytter, får de nå spørsmålet om de faktisk har helse til å utføre slike oppgaver. Ofte viser svaret seg å være nei. Nå omplasseres ansatte fra helsesektoren sjelden til barnehage.

Barrierer/utfordringer

- Legene er for negativt innstilt til jobbmobilitet. Legene opptrer som «sykmeldtes advokat» og er for opptatte av ansattes begrensninger og for lite av deres muligheter.
- Legene ser i for stor grad pasientens utfordringer som utelukkende arbeidsgivers problem. Arbeidsgiverne savner at legene i tillegg til pasientperspektivet har et arbeidsgiverperspektiv.
- «Innsalgsarbeidet» av sykmeldte arbeidstakerne til andre virksomheter er en utfordring fordi ledere ofte ikke ønsker å rekruttere slike arbeidstakere siden de ofte allerede har mange syke arbeidstakere. HR-avdelingen bruker uforholdsmessig mye tid på å overtale nye ledere til å bidra.
- Mangel på en sentral stillingsbank hemmer mer bruk av jobbmobilitet.
- Mangel på ledige og relevante stillinger kan bidra til å forlenge sykemeldingene.
- Sykmeldtes holdninger til jobbmobilitet har betydning for om man lykkes.
- Jobbmobilitet kan hemmes av økonomiske forhold. En ansatt som jobber turnus/natt, vil kunne tape økonomisk på å gå fra en slik stilling til en jobb på dagtid.
- Type og grad av helseutfordringer den sykmeldte lider av har betydning for hvilke muligheter vedkommende har for jobbmobilitet.

- Arbeidsutprøving av sykmeldte kan innebære ekstraarbeid for ny leder. Det er viktig at man på forhånd har kunnskap om hvem man skal erstatte og hva slags kompetanse som trengs.

Suksesskriterier

- Åpenhet og god dialog mellom arbeidsgiver og arbeidstaker, men også mellom alle de ulike aktørene som er del av en slik prosess.
- Positive holdninger hos de ansatte er avgjørende.
- Ledere som våger å stille de vanskelige spørsmålene til sykmeldte ansatte.
- Jobbmobilitet som tiltak bør forankres hos de tillitsvalgte. De har god innsikt i hva som rører seg på den enkelte arbeidsplass og medlemmene kontakter dem i saker hvor det er snakk om jobbmobilitet.
- Tillitsvalgte bør bidra til å finne gode løsninger for både medlemmer og arbeidsgiver.
- Ny virksomhet må ta i mot den omplasserte ansatte på en god måte.
- Leder må være tydelig på at varig tilrettelegging ikke er mulig, og heller motivere for videreutdanning.
- Leder må støtte og trygge den enkelte i slike saker, slik at de tør å foreta endringer.
- Løsningene må være individuelt tilpasset; det er gjerne usikkerhet som skaper problemer.
- Jobbmobilitet som et mulig tiltak ved langvarige/hyppige sykefravær må være kjent blant alle i organisasjonen. Da unngår man i større grad konflikter når dette tas opp med den enkelte sykmeldte.
- Oppmuntre ansatte til jobbmobilitet og jobbe med holdningen «en gang kommuneansatt, alltid kommuneansatt».
- Ansvarliggjøre de sykmeldte gjennom deres medvirkningsplikt.

Kommune C

I denne mellomstore kommunen har jobbmobilitet som tiltak særlig vært virksomt de siste 1,5-2 årene. Jobbmobilitet brukes bare når det er et helseproblem som er årsaken

til sykefraværet. Kommunen har flyttet mange ansatte internt i kommunen i løpet av de siste par årene, særlig innenfor pleie og omsorg. Her har vi studert en helse- og omsorgsinstitusjon.

Jobbmobilitet – prosessen

Det er nærmeste leder som har oppfølgingsansvaret for sykmeldte ansatte. Hvis leder mener at tilrettelegging ikke har hatt noen effekt, løftes saken opp til virksomhetsleder. Hvis virksomhetsleder har prøvd vedkommende i andre avdelinger eller ikke ser muligheter i andre avdelinger, løftes saken videre til HR-avdelingen. Men før saken overføres dit, må man ha tilrettelagt «så langt det er mulig» internt i virksomheten. Lederne kan kontakte kommunens HR-avdeling når de opplever at de har behov for bistand – uansett når i sykefraværsforløpet man befinner seg. HR-avdelingen kontaktes av ledere både sent og tidlig i ansattes sykefraværsforløp. Kontaktes de tidlig, er det gjerne fordi lederne på virksomhetsnivå har behov for å få råd. Når saken overføres til HR-avdelingen, kvalitetssikres hele forløpet i den enkelte sak. Dette gjøres fordi man ser at noen ledere er mer uerfarne enn andre; det kan eksempelvis påpekes at det mangler dokumentasjon på hva som er gjort i saken.

HR-avdelingen kan også kople på andre aktører, slik som NAV, fastlege og den lokale arbeidsmarkedsbedriften. Dette gjøres blant annet for å få avklart om sykefraværet er knyttet til helserelaterte forhold, om det handler om ansatte som bare ønsker seg en ny jobb eller andre forhold. NAV og fastlege bidrar til å avklare den sykmeldtes arbeidsevne. Denne avklaringen kan resultere i at den ansattes helse opplagt vurderes til å være så dårlig at man starter et arbeidsuførhetsløp for den sykmeldte.

I de mindre opplagte sakene benytter kommunen den lokale arbeidsmarkedsbedriften for avklaring. Her kan de sykmeldte få individuelle treningsopplegg, de blir arbeidsavklart og de får tilbud om psykologisk bistand hvis behov for dette. Der det er vurdert slik at den sykmeldte har arbeidsevne, vurderes dette primært opp mot jobber i kommunen.

Alle ledige stillinger i kommunen skal rapporteres til HR-avdelingen og i de tilfeller de ikke umiddelbart kan tilby en annen stilling, blir sykmeldte satt på en jobbmobilitetsliste. HR-avdelingen har dermed god oversikt over ledige stillinger i kommunen og aktuelle ansattes arbeidsevne og kompetanse. Vikariatet med en varighet på seks måneder eller lenger skal også meldes til HR-avdelingen.

Kommunen mener selv å ha gode erfaringer med dette arbeidet. Det oppgis at det viktigste er å være «raskt på» for å løse sakene. Listen over ansatte som trenger alternativt arbeid ble raskt fylt opp den gangen listen ble opprettet. Antall personer på listen har likevel ikke økt siden opprettelsen. Anslagsvis 40 personer, som på ett eller annet tidspunkt har stått på denne listen, har fått nytt arbeid. Men det oppgis at vel så ofte løser HR-avdelingen saken *for* sykmeldte havner på denne listen. Erfaringen er

at de fleste sakene løser seg og at de aller fleste er i ny jobb før sykepengeåret er omme. Det forklares med størrelsen på kommunen, som de mener gir mange muligheter for jobbmobilitet. Det siste halve året har de ikke fått nye navn på listen fordi man har funnet jobb til dem med behov *før* de har havnet på listen. At listen med personer som trenger ny stilling ikke har økt etter at den ble opprettet, mener man kan skyldes at man har fått «ryddet» opp i sakene med langtidssykmeldte som tidligere ble «hengende» i systemet og at nye saker nå tas raskt tak i.

Avklaring og kompetanse

Det oppgis som særdeles viktig at de sykmeldte gjennomgår en avklaring før de settes inn i annen stilling og at de arbeidsutprøves før de ansettes i ny virksomhet. Dette fordi mottakende virksomhet skal være trygge på at de ikke mottar en ansatt som vil kunne utgjøre et potensielt «problem». Det skal være spesifisert hvilke arbeidsoppgaver vedkommende kan gjøre og hvilken stillingsprosent vedkommende kan fyller. Arbeidspraksis blir brukt for å teste ut disse personene. Det er den enheten som avgir den sykmeldte som betaler for vedkommende til det er funnet en permanent løsning.

Som en løsning er det mange sykmeldte som ønsker seg merkantilt arbeid, men det oppgis at det ønsket sjelden innfris. Forklaringen er at man må ha god formell kompetanse for å fyller disse stillingene. Kommunen mener det er enklere å flytte ansatte med høy utdanning enn ansatte med liten eller ingen formell utdanning. Samtidig oppgis det at manglende kompetanse som regel ikke har vært en barriere i slike saker. Man flytter ofte ansatte innenfor virksomheter som har krav om samme type kompetanse, men hvor denne kompetansen kan benyttes på ulike måter. Det vises til at det i helse- og omsorgssektoren er stor forskjell på å jobbe i et sykehjem, i hjemmetjenesten eller i et bo-tiltak. Mange saker løses derfor ved å flytte ansatte mellom disse ulike alternativene. Kommunen har også et saksbehandlerkontor hvor erfarne sykepleiere og fysioterapeuter har fått arbeid. Kommunen opplyser om at de har vært «heldige» i det siste fordi flere i denne enheten har blitt pensjonert slik at det har åpnet seg muligheter for jobbmobilitet inn i slike stillinger.

Kommunen har hatt flere vellykkede forflytninger av personer som har jobbet i skole og som nå arbeider innenfor helsesektoren. Særlig i arbeid med funksjonshemmede får de som tidligere jobbet i skolen brukt sin pedagogiske kompetanse.

Dialogmøter/samhandling

Jobbmobilitet blir tatt opp som en mulighet både i dialogmøte 1 og 2. NAV bistår i begge dialogmøtene og hvis arbeidsgiver ønsker det, kan det kalles inn til dialogmøte 2 tidligere enn kravet. Noen ganger friskmelder man arbeidstaker i en gitt prosentandel dersom sykmeldte skal prøves ut nytt arbeid. I disse tilfellene bidrar NAV med

tilretteleggingstilskudd. Arbeidsgiver opplyser om at det er lite kostnader knyttet til dette arbeidet for virksomhetene.

Fastlegene er med på de møtene kommunen ønsker at de skal delta på. Kommunen opplever stor velvilje fra fastlegene og arbeidsgiver opplever dialogmøtene med fastleger og NAV som gode og konstruktive.

Det gis et eksempel på en barnehageansatt med helseproblemer som ønsket å jobbe i skolen, men «å ønske seg noe» oppgis ikke å være nok. Kommunen er opptatt av å formidle at det ikke er enklere å jobbe i skolen enn i en barnehage. Med bakgrunn i helsesituasjonen til den sykmeldte vil arbeidsgiver noen ganger avslå slike ønsker. I slike tilfeller kan det være at fastlegen kontaktes slik at denne også kan komme med en medisinsk vurdering. I de tilfeller legen sier seg enig med arbeidsgiver, forsøker man å finne en mer passende jobb for vedkommende.

Organisasjonene

De hovedtillitsvalgte oppgis å spille en beskjeden rolle i dette arbeidet. Når de en sjelden gang er med på dialogmøter, er det gjerne i de tilfellene hvor det over lang tid har vært dårlig samarbeid mellom ansatt og arbeidsgiver.

Suksesskriterier

Følgene forhold fremkommer som viktige for å lykkes med jobbmobilitet som tiltak ved lange sykefravær:

- Jobbmobilitet som tiltak må være forankret hos rådmannen. HR-avdelingen har fått myndighet til å plassere en ansatt i en hvilken som helst virksomhet forutsatt at personen dekker kompetansekravet og har helse til det samt at det er en ledig stilling. Det betyr at virksomhetene ikke kan nekte dette, men de har en uttalelsesrett. Det oppgis at dette mandatet er helt nødvendig for å lykkes.
- Et godt system og gode rutiner for sykefraværsarbeidet.
- Det er viktig at det ageres raskt i slike saker og det er viktig at NAV også er raske i sitt arbeid slik at man unngår at prosessen stopper.
- Man må gi støtte og hjelp til de ansatte for å få til nødvendige endringer. Mange ansatte ser sine egne begrensninger, men klarer ikke alltid å gjøre noe med sin situasjon.
- Det er viktig å sette en maks grense ved arbeidsutprøving. Tre måneder er ofte nok; da har man fått et godt inntrykk av den ansattes arbeidsevne.

- Godt grunnarbeid og avklaring av den sykmeldte er viktig for å lykkes. Da øker også velviljen i mottakende virksomheter fordi de vet at de ikke vil motta et potensielt «problem».
- Bruk av arbeidsmarkedsbedrifter er nyttig for avklaring i de mer utfordrende tilfellene. I arbeidsmarkedsbedriften er de opptatt av forholdet mellom arbeidsliv og privatliv og ved behov kan de koble på psykologer.
- Åpenhetskultur er viktig. Når de ansatte er åpne overfor arbeidsgiver, vet leder til enhver tid hvor skoen trykker og det blir enklere å foreta tidlige avklaringer.
- Kommunestørrelse har betydning. Jo større kommune, desto flere muligheter vil det være for å finne alternativt arbeid. Men det trengs god og sentral oversikt over ledige stillinger.
- Aktiv bruk av NAV Arbeidslivssenter. De kalles inn til kommunen og snakker om holdningsarbeid til alle ledere og ansatte.
- God dialog mellom alle involverte parter (arbeidsgiver, ansatt, NAV og fastlege).

Kommune D

Kommune D er en stor kommune og har i utgangspunktet et stort internt og variert arbeidsmarked. Rådmannen har tydeliggjort at kommunen skal fokusere på langtids-sykefravær. Her har vi studert en helse- og omsorgsinstitusjon.

Jobbmobilitet – prosess

Virksomhetsleder har ansvar for at sykmeldte blir prøvd ut på egen arbeidsplass. Det legges mye vekt på tilrettelegging. Når leder på den enkelte virksomhet ikke klarer å løse en sykemeldingssak, blir den løftet opp til kommunens HR-avdeling. Dette skal helst gjøres så tidlig som mulig. Per i dag er oppfatningen hos HR-avdelingen at de blir koblet på for sent i sykefraværsløpet, ikke minst fordi man har eksempler på at man raskt klarer å finne en relevant ny stilling til den sykmeldte. Kommunen kan i slike tilfeller innvilge den ansatte ett års permisjon ved overgang til annet arbeid.

Det nevnes som en utfordring at kommunen mangler en sentral stillingsbank som kunne gitt oversikt over alle kommunens ledige stillinger. En stillingsbank er derfor under planlegging der stillinger skal ligge i en uke før de legges ut offentlig. Det skal være den enkelte ansattes ansvar å sjekke denne stillingsbanken hver dag. Kommunen har en oversikt over ansatte med fortrinnsrett på ledige stillinger. Denne listen består

både av overtallige og sykmeldte som trenger ny jobb. Det er noe uklarhet hvem som har førsteprioritet på denne listen, men det fremkommer at det er de omstilte som prioriteres før de sykmeldte.

Kompetanse

Det er stor enighet blant de intervjuede om at én av de største hindringene for økt jobbmobilitet, er manglende kompetanse. Personer med lite kompetanse trenger gjerne også ekstra oppmuntring og motivering for å øke sin kompetanse. Det påpekes at mange kan ha dårlige erfaringer fra skoletiden og ha lav selvtillit med tanke på hva de kan og hvilke muligheter de har for annet arbeid.

Kommunen har et karriereveiledningssenter som er lagt opp som et lavterskeltilbud for alle ansatte. Man oppfordrer ansatte til selv å ta kontakt med senteret uten å måtte gå via leder, eller de kan bli sendt av leder eller av bedriftshelsetjenesten (BHT). I de tilfellene ansatte har blitt henvist av leder eller BHT, har man en oppstartsamtale med den ansatte hvor man finner frem til en felles forventningsavklaring. Karriereveiledningen består av en-til-en-samtaler. I disse samtalene hender det at det avdekkes utfordringer som ikke handler om jobben. I noen tilfeller får den ansatte også mulighet til å snakke med en psykolog.

Karrieresenteret har vært i drift i flere år. Målgruppene for senteret har hovedsakelig vært overtallige etter omstillinger og personer som står i fare for å bli sykmeldt. Men tiltaket kan også benyttes i et forebyggingsperspektiv. Karrieresenteret er ment å brukes som hjelp til selvhjelp. Rådgiverne på senteret skal bidra til å få oversikt over kompetansen de ansatte besitter, hvilke ressurser og barrierer som måtte finnes for å komme i arbeid, eventuelt bytte arbeid. De kartlegger mulighetene for den ansatte på både kort og lang sikt og forsøker å bygge opp tiltroen hos den ansatte om at vedkommende kan gjøre noe annet enn å fortsette i nåværende jobb. Endringsmotivasjon oppgis å være viktig i dette arbeidet. Målsettingen er at ansatte selv skal innse at de må ta ansvar for egen situasjon og at de skal få mot og trygghet til å se at det finnes muligheter – ikke bare innenfor kommunen, men også utenfor kommunal sektor. Det oppgis at det er viktig å tenke langsiktig i dette arbeidet. Hvis man ikke gjør en grundig jobb kan den ansatte oppleve å mistriives i ny stilling og det kan ende med en ny sykemelding.

Karriereveiledningen er en del av kommunens medarbeiderskapstenkning. De arbeider med å snu tankegangen til de ansatte samt bidra til å synliggjøre den enkeltes ressurser. De er opptatt av at ansatte må ta tak i eget jobbliv. Noen av våre informanter påpeker at IA-arbeidet og IA-tenkningen kan ha bidratt til å ta ifra mange ansatte initiativet til å ta dette ansvaret. Det nevnes flere eksempler på ansatte som «lener seg tilbake» og som mener at det er arbeidsgivers plikt å ordne opp. Kommunen mener at det er grenser for arbeidsgivers tilretteleggingsplikt og har mange eksempler på tilrettelegging som i neste omgang går ut over kolleger og arbeidsplassen. De mener også at

det kommunale ansettelsesvernet bidrar til at sykefraværsløpene for disse ansatte blir veldig lange.

NAV

Samarbeidet med NAV betegnes som akilleshælen i kommunens arbeid med langtidssykmeldte. I 2011 ble det økt oppmerksomhet i IA-avtalen på arbeidsgivers tilretteleggingsplikt, og dette mener kommunen har bidratt til et lengre løp for å få sykmeldte tilbake til arbeidslivet. Arbeidsgiver oppgir at de gjør «alt» de skal over (for) lang tid – selv i de sakene der det er avklart at vedkommende ikke har muligheter for å komme tilbake i opprinnelig jobb. De hevder at NAV ikke foretar seg noe så lenge arbeidstaker har et arbeidsforhold i kommunen og at de derfor ikke vil ta ansvar for vedkommende. Arbeidsgiver ønsker en behovsvurdering av disse ansatte og mer bruk av arbeidsrettede tiltak, men oppgir at de ikke møter velvilje hos NAV.

I perioden hvor karriereveiledningscenteret i kommunen ble drevet som et prosjekt, satt senterets ansatte sammen med NAV for å skreddersy individuelle løp. Man fikk her til en god overgang til NAV for de sykmeldte. Det vises til et eksempel på en ansatt som hadde vært sykmeldt «av og på» i mange år og hvor prosjektet hjalp vedkommende til å se hva vedkommende hadde av kompetanse som kunne benyttes i annen type arbeid. Den ansatte fikk hospitere i en annen avdeling i kommunen. For å kvalifisere den ansatte, betalte NAV for nødvendig kompetanseheving. Denne kompetansehevingen var av kort varighet. Dette var en vellykket løsning for vedkommende som fikk ny jobb og redusert fravær. Dette var ifølge våre informanter enklere å få til for 2011 fordi NAV da bidro til å omskolere folk innen sykemeldingsåret var omme. I 2011 ble arbeidsgivers tilretteleggingsplikt ytterligere innskjerpet. Kommunen er av den oppfatning at tilretteleggingsplikten nå har blitt en bremsekloss i arbeidet for økt jobbmobilitet.

NAVs tilretteleggingstilskudd oppleves som å være for lite til å dekke de reelle kostnadene ved arbeidsutprøving. Arbeidsutprøving var dessuten enklere da man kunne benytte aktiv sykemelding. Ved aktiv sykemelding kunne den sykmeldte prøve annet arbeid i annen virksomhet mens de mottok full lønn. Dette mener kommunen man burde ha anledning til i saker med sykmeldte som mottar arbeidsavklaringspenger (AAP). Nå må den virksomheten som mottar den «syke», betale for dette, noe de ikke har tatt høyde for i sine budsjetter. Svakheten med gradert sykemelding er at den ansatte bare kan jobbe i egen virksomhet. De forblir dermed i en jobb de blir syke av eller en jobb de ikke behersker.

Alle kommunens informanter mener at NAV kommer for sent på banen og at de bruker for lang tid i slike saker. NAV oppleves som rigide og for opptatt av arbeidsplassen den syke er sykmeldt fra. «Man kan være borte i ett år og så skal man tilbake dit man ble syk», som en informant uttrykker det. Det innebærer ofte at ansatte ender

med ny sykemelding. En bedre løsning ville være at den sykmeldte fikk prøve ut andre arbeidsplasser under sykemeldingsåret.

Fagorganisasjonene

Samarbeidet med fagorganisasjonene oppgis tidvis å være utfordrende. Arbeidsgiver mener de tillitsvalgte i for stor grad bare tar den enkelte arbeidstakers perspektiv i saken og ofte fungerer som deres advokat. De etterlyser at hovedtillitsvalgte i større grad bidrar konstruktivt slik at man får gode løsninger for både arbeidstaker og arbeidsgiver. Arbeidsgiver hevder at de tillitsvalgte anbefaler ansatte, også de som har bestemt seg for å forsøke noe annet, om at de ikke må si opp stillingen i kommunen. Da stopper mobilitetsprosessen opp. Samarbeidet med de plasstillitsvalgte oppgis å være enklere fordi disse er «tett på» dem det gjelder og ser at ansattes fravær påvirker arbeidsmiljøet til de øvrige kollegaene. De fremstår dermed som mer positive til jobbskifte som løsning enn de hovedtillitsvalgte. Å råde ansatte som blir syke av jobben til å fortsette i den, blir karakterisert som en kortsiktig løsning som kan bidra til lengre sykefraværsløp for arbeidstakeren, ifølge disse.

Tillitsvalgt mener de kunne vært koblet på tidligere i slike saker. Som tillitsvalgt og som del av et større tillitsvalgtnettverk sitter de på mye kunnskap om kommuneorganisasjonen. De vet om stillinger som skal utlyses og kan dermed være i forkant i saker med jobbmobilitet. De har også mye kontakt med medlemmene og kan få innsikt i utfordringer på et tidlig tidspunkt.

Barrierer/Utfordringer

- Ansatte med lav formell kompetanse kan ha problemer med å finne andre jobber fordi kommunen har få lavkompetansejobber.
- NAV fungerer ofte som en barriere for raske og gode løsninger. Særlig påpekes NAVs holdning om at en ansatt ikke kan motta tiltak fra NAV samtidig som vedkommende har en arbeidsgiver. Kommunen mener at denne holdningen bidrar til å forlenge sykefravær.
- Arbeidsevnekartlegging av sykmeldte kommer for sent. Avklaringstiltak som bare kan brukes i 4-6 uker er for kort tid til å få et godt inntrykk av arbeidsevnen.
- Høy turnover hos NAV skaper mindre kontinuitet i sakene.
- NAV gir for lite støtte til arbeidsgiverne og har for liten kunnskap om det lokale næringslivet og hvilke arbeidsmuligheter som finnes, også utenfor kommunen. NAV oppleves som for opptatt av arbeidsplassen den syke er sykmeldt fra fremfor å tenke

nytt arbeidssted og/eller nytt arbeid. Den sykmeldte sluses for ofte tilbake til den jobben/stillingen hun ble syk av.

- Det burde åpnes for å kunne prøve ut andre arbeidsplasser i løpet av sykemeldingsåret.
- Økonomiske forhold kan hindre ansatte i å ville søke ny jobb utenfor kommunen fordi de risikerer å få lavere pensjon ved et jobb-bytte. Ansatte opplever gjerne også kommunen som en særlig trygg arbeidsplass som de nødvendig vil gi slipp på.

Suksesskriterier

- Sykmeldte ansatte må ønske å endre sin situasjon selv og ha motivasjon og mot til endring.
- God oversikt over alle ledige stillinger i kommunen og over personer med helseproblemer som trenger annen jobb. Det er viktig at denne oversikten er sentralisert for å få til god koordinering.
- God kommunikasjon og samarbeid på tvers mellom ledere i disse sakene.
- Hospiteringsordninger; ansatte som ønsker og/eller har behov for endring kan få mulighet til å prøve seg andre steder.
- Gripe tidlig inn i slike saker.
- Oppfølgingsplanene må brukes målrettet. Det bør tidlig avklares om det er realistisk at den sykmeldte kommer tilbake til opprinnelig arbeid. Ofte er diagnosen uforenelig med opprinnelig stilling. Viktig å tenke alternativt raskest mulig.
- Alle parter må ha god kompetanse og være motiverte for å hjelpe.
- Et godt samarbeid mellom fagorganisasjonene og arbeidsgiver. Viktig å ha tillitsvalgte som ser slike saker fra flere sider og at tillitsvalgte har god kunnskap om kommuneorganisasjonen og god dialog med de ansatte og kobles inn tidlig inn slike prosesser.

Kommune E

Denne kommunen er en stor by og antallet og variasjonen av kommunale arbeidsplasser er stor. Jobbmobilitet blir benyttet som tiltak innenfor alle sektorer. Kommunen har en rekke eksempler på sykmeldte ansatte som har flyttet på seg mellom de ulike sektorene,

eksempelvis fra renhold til skole eller barnehage, fra sykehjem til SFO og fra sykehjem til administrative stillinger. Her har vi studert en helse- og omsorgsinstitusjon.

Jobbmobilitet

De intervjuede oppgir at jobbmobilitet som sykefraværstiltak ikke blir benyttet forebyggende, men bare i forbindelse med langvarige sykefravær. Kommunens HR-avdeling tar opp mulighetene for jobbmobilitet med langtidssykmeldte etter 1,5-2 år og det tas opp i dialogmøtet med ansatte. De ansatte det gjelder har hatt tilrettelegging fra arbeidsgiver i den tiden vedkommende har vært i arbeid og hvor det etter hvert har blitt tydelig at vedkommende ikke kan stå i jobben, ofte på grunn av helserelaterte problemer. HR-avdelingen samarbeider med fastlege og bedriftslege som sammen foretar en vurdering av om personen har helse til å stå i nåværende jobb. HR-avdelingen kartlegger den sykmeldtes kompetanse og arbeidserfaring for å få kunnskap om dette kan matches med ledige stillinger i kommunen. I de tilfeller manglende kompetanse er en hindring, har man muligheter for å tilby et kompetansehevingsløp – eventuelt i samarbeid med NAV.

Kommunen har ingen stillingsbank, men ingen stilling lyses ut uten at den er innom kommunens HR-avdeling. Unntaket er vikariater, som ikke må meldes til HR-avdelingen. Her kan tillitsvalgte spille en viktig rolle fordi de ofte har oversikt over virksomhetenes planer om å utlyse stillinger. De kan så melde fra til HR-avdelingen om vikariater som kommer til å bli utlyst.

Kommunen har lister over overtallige og langtidssykmeldte. Det er de langtidssykmeldte som prioriteres på disse listene.

Ifølge de tillitsvalgte er kommunikasjonen mellom virksomhetslederne på tvers av sektorer for dårlig, noe som kan hindre jobb-mobilitet mellom sektorer.

Prosess og organisering

Kommunen hadde tidligere et attføringsutvalg som var plassert «mellom» den sykmeldte og arbeidsgiver. Attføringskonsulentene kunne pålegge virksomheter å ta imot ansatte dersom jobbmobilitet var et egnet tiltak for vedkommende. I dag kan virksomhetslederne nekte å motta slike arbeidstakere. Hvis lederne sier nei, har HR-avdelingen ingen myndighet til å gå videre med saken. Stillingen blir dermed utlyst eksternt. Virksomhetenes motstand er gjerne knyttet til vurderingen av den ansattes kompetanse.

Et viktig forhold ved jobbmobilitet er arbeidsavklaring av de personene dette tiltaket kan være aktuelt for. I denne kommunen får sykmeldte hospitere i andre stillinger mens de er sykmeldt. I slike tilfeller går den ansatte på «topp», det vil si at den ansatte ikke fyller en ordinær stilling i virksomheten. Den som går på topp, kan eksempelvis jobbe

en full dag i uken. Enkelte ganger benytter man også vikariater for å avklare om den ansatte er egnet for jobben. Kommunens HR-avdeling dekker kostnadene og mindre tilrettelegginger i slike saker. En av de intervjuede mener denne økonomiske kompensasjonen er en forutsetning for å lykkes med jobbmobilitet. Andre ansatte blir henvist til arbeidsmarkedsbedriften i kommunen. Her avklares ansattes arbeidsevne og hvor stor stillingsprosent de er i stand til å fylle.

Ansatte som er helt eller delvis sykmeldt i mer enn to år, blir bedt av arbeidsgiver om å si opp hele eller deler av stillingen sin. Dette skjer i de tilfeller hvor man ikke ser noen progresjon i den sykmeldtes sykeforløp. Kommunen har opplevd ansatte som har frisknet til når det har kommet til det punkt hvor oppsigelse blir vurdert. Andre ganger har ansatte selv valgt å si opp stillingen sin. Tid og støtte oppgis som å være viktige faktorer i jobbmobilitetsarbeidet.

Kompetanseheving som del av jobbmobilitetstiltaket

Kommunen har en del medarbeidere med stillingsbetegnelsen «assistenter». Dette er gjerne godt voksne som har jobbet mange år i kommunen. På grunn av manglende formell kompetanse finnes nå atskillig færre jobber til denne gruppen enn tidligere. Kommunen har vedtatt at den ønsker ansatte med fagarbeiderkompetanse og har satt i gang undervisningsopplegg for ansatte innenfor sektorer med mange ufaglærte ansatte. Tiltaket har vært veldig populært med flere søkere enn antall plasser. Det oppgis av en av de intervjuede at tilbud om kompetanseheving ofte kommer opp veldig sent i sykefraværsforløpet og at det kunne vært benyttet i større grad enn gjør i dag. Kommunen har vellykkede eksempler på at kompetanseheving har bidratt til jobbmobilitet.

Hovedtillitsvalgtes rolle

Hovedtillitsvalgte har mye kunnskap om hva som rører seg i kommunen og sitter ofte med annen og «ferskere» kunnskap om kommunen enn ansatte i kommunens HR-avdeling. Samarbeidet med kommunens HR-konsulenter om mulige løsninger for ansatte oppgis å være godt; tillitsvalgte fungerer ofte som mellommenn mellom ansatte og HR-konsulenten. Arbeidsgiver mener tillitsvalgte er en støtte for både medlemmene og arbeidsgiver. Alle har det samme målet om å få den ansatte tilbake i arbeid. Den samlede kunnskapen de tillitsvalgte har om kommunen gjør at endringer innenfor ulike virksomheter og sektorer raskt kan brukes i saker hvor jobbmobilitet er en mulig løsning på lange sykefravær. Tillitsvalgte kan melde om endringer på sitt arbeidsområde og kan få tillitsvalgt på andre områder til å foreslå mulige kandidater til ledige stillingers som de så melder til HR-avdelingen.

Intern og ekstern jobbmobilitet

Kommunens HR-konsulenter foreslår ikke bare mobilitet internt i kommunen, men oppfordrer også ansatte til å se etter mulige jobber utenfor kommunen. Tillitsvalgte mener likevel at kommunen kunne vært flinkere til å finne muligheter internt før de foreslår for ansatte å se utover kommunen etter arbeid. I de tilfellene HR-konsulentene foreslår ekstern jobbmobilitet for ansatte, oppsøker gjerne medlemmene de tillitsvalgte for råd. De tillitsvalgte bistår disse ansatte og de forsøker sammen å finne mulige og gode løsninger. Den ansatte trenger ofte tid til å venne seg til tanken om nytt arbeid utenfor kommunen. Samtidig oppgis det at tidsfaktoren er viktig her. Jo lenger man venter, desto vanskeligere oppgis det å bli å finne en løsning. «Det skjer noe med den ansattes psyke», som en intervjuet sier.

Kommunen har vært i stadig endring de siste 20 årene. Dette synes å ha bidratt til at ansatte har blitt flinkere til å takle endringer. Det er enklere å få ansatte til å jobbe på tvers av avdelinger enn det var tidligere. Det finnes mange eksempler på ansatte som har vært veldig fornøyde med å bytte arbeidssted, noe som igjen gir muligheter for økt læring. Dette kan styrke villigheten til endring.

Det rår en viss tretthet innenfor to av kommunens sektorer – SFO og barnehager – som har måttet absorbere mange ansatte med behov for andre arbeidsoppgaver. Virksomhetslederne i disse sektorene har etter hvert blitt tydeligere på at de ansatte må «passe inn» i virksomheten og ha relevant utdanning. De ga tilbakemeldinger om at det er grenser for hvor mange ansatte med nedsatt arbeidsevne virksomhetene kunne ta i mot før det gikk ut over kollegaene.

Samarbeidet med NAV

NAV oppgis å spille på lag med både arbeidsgiver og arbeidstaker, men at det er person-avhengig. Hovedtillitsvalgt mener rådgiverne ved NAV Arbeidslivssenter er flinke til å opplyse de tillitsvalgte om deres rolle i dette arbeidet. Noen av NAV-rådgiverne oppgis å være veldig kreative og finner gode løsninger. Men i hvor stor grad man lykkes, er også avhengig av den sykmeldte selv. En av de intervjuede har inntrykk av at ansatte som er flinke til å snakke for seg, får bedre hjelp av NAV. Kommunen definerer gode NAV-rådgivere til å være raske med å lage opptreningsplaner for å bedre helsen til sykmeldte og raske med å kartlegge den sykmeldtes arbeidsevne og kompetanse.

Barrierer

- Vanskelig å finne alternative stillinger til dem som trenger det.
- Virksomhetene drives som enkeltforetak med ansvar for egne budsjetter; dette påvirker lederes holdning til å ta inn ansatte med en sykefraværshistorie. Å ansette

personer med nedsatt arbeidsevne og potensielt mye fravær, fremstår dermed ikke som attraktivt.

- Mangel på formalkompetanse hindrer mobilitet. Mange med lav kompetanse er skeptiske til mer utdanning på grunn av dårlige erfaringer i løpet av skolegangen.
- Mangel på en sentral stillingsbank og manglende oversikt hos HR-avdelingen over vikariater fører til at man går glipp av mulige stillinger for arbeidsutprøving.
- Dårlig kommunikasjon mellom virksomhetslederne på tvers av sektorer.
- HR-avdelingen mangler myndighet til å pålegge virksomheter å motta ansatte med behov for omplassering.
- Kompetanseheving som tiltak kommer ofte opp for sent i sykefraværsløpet.

Suksesskriterier

- Kartlegging av sykmeldtes kompetanse og arbeidserfaring er viktig for å kunne matche dette med ledige stillinger i kommunen. I de tilfellene manglende kompetanse er en hindring for mobilitet, kan kommunen tilby et kompetansehevingsløp – eventuelt i samarbeid med NAV.
- Kompetanseheving har bidratt til jobbmobilitet.
- Tillitsvalgte kan spille en viktig rolle fordi deres samlede oversikt over kommunens virksomheter gjør at de kan fange opp planer om å utlyse stillinger, for eksempel vikariater som kan være egnet for arbeidsutprøving. Dermed kan de tilføre HR-avdelingen opplysninger om vikariater som vil bli utlyst.
- HR-avdelingen dekker kostnadene for arbeidsutprøving og mindre tilrettelegginger i arbeidsutprøvingssaker.
- At de ansatte får tid til å ta inn over seg jobbskifte som en mulig strategi ved sykefravær og at de får støtte fra leder.
- Tidsfaktoren er viktig. Jo tidligere man tar tak, desto lettere oppgis det å finne en løsning.
- Eksempler på noen ansattes gode erfaringer med jobbskifte kan gi andre motet til å gjøre det samme.
- Kreative og løsningsorienterte NAV-rådgiverne er viktig for å lykkes. De må være raske med å lage opptreningsplaner for å bedre helsen til de sykmeldte og de må raskt kartlegge den sykmeldtes arbeidsevne og kompetanse.

- I hvor stor grad man lykkes, er avhengig av den sykmeldte selv. Det er derfor viktig å oppmuntre og støtte den ansatte til å tørre å ta sjansen på å endre sin situasjon.

Kommune F

Dette er en mellomstor kommune. Her har vi studert en helse- og omsorgsinstitusjon.

Jobbmobilitet

Kommunen har en bestemmelse om at ansatte som har vært sykmeldt mer enn ett år, må søke permisjon fra stillingen. I slike tilfeller gis det inntil ett år permisjon og unntaksvis inntil to års permisjon fra stillingen. Hvis det i løpet av permisjonstiden ikke kan dokumenteres progresjon eller noen form for avklaring i sykefraværsløpet, går kommunen til oppsigelse. Etter ett års sykemelding skal virksomhetsleder vurdere den ansattes stilling og stille vedkommende spørsmålet om det er realistisk at den ansatte kommer tilbake til sin tidligere stilling. I de tilfellene det mangler en klar diagnose for sykefraværet, har man i flere tilfeller sett at ansatte kommer tilbake på jobb når sykepengeåret nærmer seg slutten. Det oppgis at disse kommer tilbake, opparbeider seg nye rettigheter før de igjen går inn i en ny sykemelding.

Kommunen har utarbeidet et detaljert flytskjema for hva som skal skje fra og med første sykedag og resten av sykefraværsløpet. I skjemaet fremgår det om det er aktuelt med alternative jobbmuligheter. Kommunen har også et stort og gjennomarbeidet internt reglement med prosedyrer for sykefraværarbeidet. Dette dokumentet oppgis å være særlig viktig i det som betegnes som «vanskelige saker».

Ansatte med lange sykefravær får tilbud om hospitering. Noen takker ja til dette. Et alternativ til dette er tilretteleggingstilskudd fra NAV som muliggjør at den ansatte kan gå på topp av normal bemanning i virksomheten i en periode.

I de tilfellene der sykmeldte omplasseres, foregår det internt i kommunen. Det følger ingen midler med ansatte som omplasseres. Virksomhetslederne oppgis å ha nær kontakt med hverandre og hvis det er slik at en ansatt ikke kan utføre jobben i en virksomhet, vil vedkommende stort sett ikke være i stand til å utføre samme type arbeid i en annen lignende virksomhet. Derfor ses gjerne ikke det som et alternativ. På den annen side opplyses det om at kommunen har mange ulike former for arbeidsplasser som kompetansemessig krever det samme, men hvor man kan denne kompetansen på en annen og mindre belastende måte. Det oppgis eksempelvis å være store forskjeller mellom arbeidsbelastningene i et dagkollektiv for demente, i et sykehjem og i en bolig for funksjonshemmede. I en demensavdeling vil det kunne være mentalt krevende å

være ansatt mens det i et sykehjem vil kunne være mer fysisk krevende. Denne formen for jobbskifte er tilstrekkelig for noen ansatte.

Kommunen har et nærversprosjekt gående i enkelte virksomheter. I forbindelse med prosjektet er sykefravær rutine lagt om. Ansatte skal nå fortrinnsvis oppsøke avdelingsleder før vedkommende går til legen og *før* vedkommende leverer inn egenmelding. Grunnen til denne endringen er at man ønsker at leder raskest mulig skal komme i dialog med den ansatte for å kunne tilrettelegge på best mulig måte og for bedre å forebygge fravær. Virksomhetens ansatte har i fellesskap skrevet ned 20 arbeidsoppgaver man kan utføre som sykmeldt. Listen med mulige arbeidsoppgaver skal den ansatte ta med til legen, men før vedkommende går til legen for en sykemelding, skal hun diskutere dette med avdelingsleder slik at leder får en innsikt i hvor stor gradering som vil være nødvendig for at den ansatte fortsatt kan stå i noe arbeid. Eksempler på oppgaver er ansatte som deltar på e-læringskurs og sykmeldte ansatte som får i oppgave å lære opp vikarer – inkludert den vikaren som dekker eget gradert fravær. På denne måten kommer vikarene raskere inn i jobben og belastningen på kollegaene oppgis å bli mye mindre. De er opptatt av å bruke de ansattes kompetanse og at sykmeldte overfører sin kompetanse til vikarene. I prosjektet er man opptatt av å bidra til holdningsendringer hos ansatte; sykmeldtes opplæring av andres eller egen vikar kan være en del av denne bevisstgjøringen.

Jobbmobilitet – virksomhetsnivå

En av virksomhetene i kommunen bruker hospitering som et forebyggende tiltak. I slike tilfeller hospiterer en ansatt i annen virksomhet i om lag en måned. Et slikt tiltak oppgis å være nyttig i de tilfeller ansatte har behov for litt forandring. Hospitering kan bidra til å få ansatte til å reflektere over egen arbeidsplass. Enkelte ganger ender dette med at de ansatte innser at de faktisk har det bedre på egen arbeidsplass og derfor returnerer. Det vises til at virksomheten har mottatt to omplasserte ansatte som hadde lange sykefravær i opprinnelig jobb. I disse tilfellene var årsaken til fraværet konflikter på arbeidsplassen. Disse arbeidstakerne har ikke lenger sykefravær.

Virksomheten har også eksempler på ansatte som har blitt sagt opp på grunn av deres lange sykefravær. Dette er saker som kjennetegnes av uklare diagnoser og hvor tilrettelegging ikke har bidratt til redusert sykefravær. I denne virksomheten er leder opptatt av forebygging og av å tenke team i arbeidshverdagen til de ansatte. Gode team oppfattes som å bidra til å hindre konflikter og sykemeldinger. Virksomheten er kjennetegnet av åpenhet; dette bidrar til at leder har god innsikt i hva det dreier seg om når ansatte blir syke. Til tross for at leder er opptatt av å tilrettelegge, er det begrenset hvor lenge og for hvor mange man kan gjøre dette før det går utover de friske ansatte. Det påpekes at samhandlingsreformen har endret sektoren enormt i løpet av få år og at de får brukere som er veldig syke og som har mer komplekse sykdommer enn tidli-

gere. Disse endringene har ført til at det ikke lenger finnes institusjoner som kan tilby «lettere» arbeid for utslitte ansatte og at det derfor er vanskeligere å finne løsninger for slike ansatte. At eldre og andre terminalpasienter skal få bo hjemme, betyr også mer belastende oppgaver i hjemmebaserte tjenester slik at å omplassere utslitte ansatte dit heller ikke alltid er en god løsning.

Kompetanse

Kompetanse som en barriere for jobbmobilitet fremkommer ikke som et stort problem. Det vises til eksempler hvor kommunen har bidratt til kompetanseheving av sykmeldte i form av interne kurs i kommunen og ved økonomisk støtte i forbindelse med brevkurs. Dette er gjerne målrettede kurs som er relevante for den jobben man gjør til daglig. De har hatt assistenter som man ønsker skal ta fagbrev og de har eksempler på ansatte som har mottatt stipend fra kommunen for å gjennomføre dette. NAV har ikke vært involvert i forbindelse med ansattes kompetansehevende tiltak.

Samarbeid med NAV, bedriftshelsetjenesten og tillitsvalgte

Samarbeidet med NAV oppgis å være bra. I de tilfellene en leder ser at fraværet kan være koblet til opplevelse av en stresset arbeidssituasjon, kontaktes gjerne NAV for hjelp. NAV kan i slike saker bistå med personer som trenger praksisplass. Disse utfører de mer husmor-pregede oppgavene som pleiepersonellet normalt gjør, slik som å lage mat, vaske, dekke på og av bordet o.l. For de andre ansatte blir da dagene mindre stressende. NAV kan også tilby virksomhetene personer som trenger språkpraksis. Mange av disse personene kan ha god formell kompetanse, men de behersker ikke språket godt nok for å fylle en ordinær stilling i sektoren. Kommunen oppgir at de også har et godt samarbeid med den lokale arbeidsmarkedsbedriften.

De tillitsvalgte oppgis sjelden å være involvert i sykefraværssaker. I de tilfeller de involveres, er det gjerne fordi det er konflikter av ett eller annet slag.

Barrierer/utfordringer

- Utfordringen knyttet til personer i lange sykemeldinger, er at kommunen ikke får utlyst disse stillingene som faste. Dette påvirker rekrutteringsmulighetene og fører i enkelte tilfeller til at man må nøye seg med å ansette personer med lavere kvalifikasjoner enn ønskelig.

Suksesskriterier

- Tidsfaktoren og progresjonen i sykefraværsløpet er viktig. Hvis det i løpet av permisjonstiden ikke kan dokumenteres progresjon eller noen form for avklaring, går kommunen til oppsigelse. Etter ett års sykemelding skal virksomhetsleder vurdere den ansattes stilling og stille spørsmålet om det er realistisk at vedkommende kommer tilbake til sin tidligere stilling.
- Detaljert flytskjema for hva som skal skje fra og med første sykedag og resten av sykefraværsløpet. I dette skjemaet stilles spørsmålet om alternative jobbmuligheter.
- Gode og kjente rutiner, reglementer og prosedyrer for sykefraværarbeidet letter arbeidet i «vanskelige saker».
- Bruke kompetansen på nye måter. Det er mange ulike former for arbeidsplasser som kompetansemessig krever det samme, men hvor kompetansen brukes på andre og mindre belastende måter.
- Medvirkningsplikten. Sykefraværsløpet er slik at den ansatte skal oppsøke avdelingsleder *før* vedkommende går til legen og *før* vedkommende leverer inn egenmelding. Leder kommer dermed raskt i dialog med den ansatte for å kunne tilrettelegge på best mulig måte for bedre å forebygge fravær. Virksomhetens ansatte har i fellesskap skrevet ned 20 arbeidsoppgaver man kan utføre som sykmeldt. Denne listen tas med seg til legen etter at den er diskutert med leder.
- Hospitering er et godt tiltak. Det kan bidra til at ansatte reflektere over forholdene på egen arbeidsplass. Dette kan være nok til at ansatte innser at de faktisk har det bedre på egen arbeidsplass og dermed returnerer med økt motivasjon. Det kan også være det som skal til for å våge å ta spranget og skifte jobb.
- Ved arbeidskonflikter kan skifte av jobb være en god løsning.

Kommune G

Denne er en mellomstor kommune. I denne kommunen har vi studert jobbmobilitet blant ansatte i barnehage.

Jobbmobilitet – organisering av tiltaket

Det er den enkelte virksomhet som har ansvar for å ta tak i den enkelte sykemeldingssak. Virksomhetsleder og nærmeste leder har ansvar for å tilrettelegge arbeidssituasjonen for

sykmeldte slik at disse kan komme tilbake i arbeid. Flere av våre informanter både på virksomhetsnivå, sentralt nivå og blant tillitsvalgte mener at arbeidsgiver strekker seg langt for å tilrettelegge og at det nok ofte tilrettelegges for mye. Noen går på «varig» tilrettelegging, noe som oppfattes som uholdbart ikke minst overfor de arbeidstakerne som ikke får slike tilbud. Ofte har arbeidstakere hatt en «sykemeldingshistorie» over mange år uten at noen større «grep» er tatt utover det som egentlig skulle være midlertidige tilretteleggingstiltak. Årsakene til det lange og gjentatte sykefraværet har ofte heller ikke blitt godt nok kartlagt.

Dersom virksomheten og nærmeste leder gjennom tilretteleggingstiltak ikke klarer å hjelpe den det gjelder gjennom tilrettelegging, kan det være aktuelt med et jobb-bytte. Det vil da ofte dreie seg om å finne lignende typer av arbeid der arbeidstakeren kan gjøre nytte av sin opparbeidede kompetanse og arbeidserfaring. For en barnehageansatt kan det for eksempel dreie seg om arbeid i SFO, pleie og omsorg, eventuelt i annen barnehage. Dersom jobb-bytte kommer på dagsordenen, forslår gjerne arbeidstakeren selv liknende arbeidsoppgaver som den opprinnelige. Sett med kommuneledelsens øyne er det ofte også slike jobber (barnehage, pleie og omsorg) det finnes flest av i kommunene; dermed kan et jobb-bytte bli mer realistisk enn om vedkommende foreslo noe mindre nærliggende. For å kunne skifte jobb, vil det ofte være nødvendig at en arbeidstaker med langt eller hyppig sykefravær gjennomgår en arbeidsavklaring og en arbeidsutprøving i en annen virksomhet for å kartlegge hvilke oppgaver arbeidstakeren kan eller ikke kan utføre. Virksomhetsleder kan på egen hånd ta kontakt med andre virksomheter med forespørsel om arbeidsutprøving der. HR-avdelingen på sentralt nivå er også behjelpelig med å tilby arbeidsavklaring.

Avklaring til annet arbeid

Kommunen etablerte for noen år siden et sykefraværstiltak der avklaring til annet arbeid kan være ett av tiltakene for dem som er sykmeldt. I løpet av de årene tiltaket har eksistert, har en rekke personer deltatt. Ti prosent av disse har blitt avklart til annet arbeid, inklusive jobber utenfor kommunen. Kommunen har engasjert et privat firma med mye kunnskap om arbeidsmiljø og sykefravær til å forestå arbeidsavklaringen med den begrunnelse at det kan være hensiktsmessig at det er andre enn arbeidsgiver som forstår dette; det nevnes blant annet at et slikt spesialisert firma kan ha andre og bedre metodikker for å få ansatte «i tale» på enn det kommunen har. De kan også fremstå mindre «partiske» enn om arbeidsgiver/leder skulle foreslå et jobb-bytte. Arbeidsavklaringen innebærer blant annet at man sammen med den sykmeldte finner ut om de plager vedkommende har er forenelige med nåværende arbeid eller om annet arbeid kan være en løsning. Man medvirker med andre ord til å sette i gang en tankeprosess hos den sykmeldte selv om nåværende og fremtidig arbeidssituasjon, gitt at vedkommende har noen plager som har ført til mye sykefravær.

Kommunen har for øvrig ikke undersøkt hvor den enkelte ansatte har endt etter arbeidsavklaringen, om de har kommet i jobb eller hvor lenge de har blitt værende i ny jobb. De har imidlertid ikke fått noen «klager» fra nye arbeidsgivere og regner dermed med at det har vært et vellykket jobb-bytte. Kommuneledelsen føler seg rimelig sikker på at arbeidsavklaringen har vært grundig nok til at et jobb-bytte har vært mulig.

Fortrinnsrett til ledige stillinger

Kommunen har etablert en ordning med fortrinnsrett for sykmeldte til å prøve seg ut i ledige stillinger før disse lyses ut. Ansatte kan prøves ut i en jobb i tre måneder, men må da være friskmeldt for den nye jobben. Disse ansatte får lønn, ikke sykepenges, fordi NAV ikke godtar arbeidsutprøving i egen virksomhet – det vil si hos egen arbeidsgiver – mens man mottar sykepenges. Man må finne en annen virksomhet i kommunen som er villig til å tilby en utprøvingsplass og som samtidig kan stille lønnsmidler til rådighet i utprøvingsperioden. Jobben blir ikke lyst ut før personen er ferdigvurdert. Etter utprøving evaluerer leder og ansatt i utprøvingsbedriften om dette har fungert og om det er grunnlag for en ansettelse.

For en del ansatte fungerer ikke utprøvingen. Det vurderes at den ansatte, ofte av helsemessige grunner, heller ikke vil klare å fylle den nye jobben. Ofte ser den ansatte dette selv. I en del tilfeller kan dette føre til at den ansatte blir mer realistisk med hensyn til fremtidig arbeidssituasjon og ser at dersom vedkommende skal ha muligheter for å fortsette i arbeid, må hun gjøre helt andre typer av arbeid enn det hun tidligere har gjort. Kommunen erkjenner at det etter hvert har blitt vanskeligere å hjelpe ansatte med jobb-bytte fordi dette etter hvert har blitt en «populær ordning», som en av informantene uttrykte det. Mange har forventninger om at det skal være mulig å klare en ny jobb dersom man ikke klarer den opprinnelige. Så viser det seg at de ofte av helsemessige grunner heller ikke klarer den nye – selv om de med hensyn til kompetanse og arbeidserfaring i teorien er kvalifisert. Ifølge informantene skjer det nå oftere at det kommer til en oppsigelse eller at personen det gjelder selv sier opp. For noen blir også uføretrygd løsningen. Dette er vanligvis en situasjon som oppstår etter at personen det gjelder har brukt opp sine sykepengere rettigheter.

Det er også en utfordring at arbeidsutprøving forutsetter at en annen virksomhet i kommunen tilbyr seg å stille en slik plass til rådighet samt å finne lønnsmidler til dette. Vi blir fortalt at noen virksomheter er mer åpne for dette enn andre. Noen ønsker å benytte ledige lønnsmidler på en arbeidstaker de har stor sikkerhet for kan klare jobben. Når da NAV på den ene siden legger begrensninger på støtte til arbeidsutprøving og kommunens egne virksomheter kan være tilbakeholde på den andre, kan det i praksis være vanskelig å finne utprøvingsplasser. Først etter at en arbeidstaker har gått sykmeldt i ett år og eventuelt går over på arbeidsavklaringspenger og blir NAVs

ansvar, skjer det noe, blir vi fortalt. Vi får også høre at det kan være en utfordring at virksomhetene, i tillegg til å ivareta kommunens egne ansatte, også har et ansvar for å skaffe praksisplass til ungdom, med økonomisk støtte fra NAV. Det kan virke som om det er mer attraktivt å ta inn disse i og med at det følger penger med. Virksomhetene får flere hender uten at det koster noe, mens de sykmeldte på arbeidsutprøving koster noe i form av lønnsmidler.

Vi blir fortalt at det langvarige sykefraværet ofte ikke er jobbrelatert, men kan skyldes «plager i livet». Noen har problemer på hjemmebane som gjør at de har lite overskudd til å stå i en jobb der man må jobbe med mennesker, ha et overskudd og «være noe for andre», som en leder uttrykte det. Da kan det være en utfordring at det gjerne er med tanke på andre typer av omsorgsarbeid en barnehageansatt blir prøvd ut i, men som det viser seg urealistisk at man klarer å stå i. Noen ser også, eller får hjelp til å se, at det kan være bedre muligheter for relevant jobb i privat sektor hvor man i mindre grad skal fungere som en omsorgsperson. Mange ønsker imidlertid i det lengste å opprettholde ansettelsesforholdet i kommunen og kan være lite motiverte for å avvikle dette forholdet. «Noen er livredde for å miste jobben i kommunen», blir vi fortalt.

Kompetansehevingstiltak

Ifølge kommunen har det ikke vært aktuelt å sette i gang egne kompetansehevingstiltak for dem som ikke kan stå i opprinnelig jobb, dels fordi det har vært mest aktuelt å finne ny jobb innen faglig sett liknende arbeidsområder (for eksempel at man skifter jobb fra en barnehage til SFO eller sykehjem), dels fordi det sies å være helseproblemer som er viktigste grunn til at arbeidstakerne ikke kan stå i opprinnelig jobb, ikke manglende kompetanse. Spørsmålet er mer om de har helse til å stå i en ny jobb overhode. Det ble også vektlagt at helseproblemene sjelden var jobbrelaterte, slik at ny jobb ikke nødvendigvis var svaret på helseproblemene.

Samarbeid med NAV

Kommunen oppgir å ha mye kontakt og et godt samarbeid med NAV, særlig i form av dialogmøter og oppfølgingsamtaler rundt sykmeldte. NAV er alltid med på oppfølgingsmøter. Ifølge informantene forsøker de også å få NAV til å bistå på andre måter, for eksempel gjennom jobb-tilbud eller arbeidsavklaring.

Ifølge informantene er det en utfordring at NAV-kontorene i kommunen kan ha ulik praksis med hensyn til å tilby ulike typer av tiltak. NAV synes også å gi ulike tilbud til personer som i utgangspunktet synes å være i samme situasjon. De kan tilby opplæringstiltak til noen, men ikke til andre, uten at informantene visste hvorfor. De ser ingen klar systematikk i når NAV bistår med enkelte tiltak og når de ikke gjør det. De

spekulerte på om arbeidstakeren kanskje selv hadde tatt kontakt med NAV og snakket seg til et tilbud, eller at kanskje arbeidstakerens lege hadde tatt kontakt.

Vi ble også fortalt at arbeidslivssenteret og NAV-kontorene kan ha ulikt syn på hvor langt arbeidsgivers tilretteleggingsplikt strekker seg. Mens arbeidslivssenteret gjerne sier at man skal tilrettelegge så langt det er mulig og at det på et tidspunkt må det være mulig for arbeidsgiver å si at hun gjort alt som kan forventes, sier NAV-kontorene at man helst bør tilrettelegge ennå lenger, med andre ord at det ikke var grenser for tilrettelegging. For kommunen var dette et noe forvirrende signal fra NAV.

Barrierer

Kommunen oppgir flere barrierer for mobilitet blant sykmeldte:

- Jobbskifte som ordning kan bli så populær at man ikke klarer å hjelpe alle.
- Selv om det er store forventninger blant ansatte til jobbmobilitet som tiltak, er ikke mobilitet alltid en løsning. Sykefraværet skyldes ofte plager som hverken er direkte helse- eller jobbrelatert og forsvinner ikke nødvendigvis ved jobb-bytte.
- Det må finnes andre relevante, ledige stillinger i kommunen.
- Virksomhetene er ikke alltid positivt innstilt til å ta inn arbeidstakere med mye sykefravær og også finne lønnsmidler til dette. De ønsker å rekruttere arbeidskraft man er sikker på kan utføre jobben.
- NAV har begrensninger med hensyn til å støtte arbeidsutprøving i egen virksomhet.
- NAV kommer ofte først på banen når en arbeidstaker har gått sykmeldt i ett år og eventuelt går over på arbeidsavklaringspenger.
- Virksomhetene har et ansvar for å skaffe praksisplass til ungdom, med økonomisk støtte fra NAV. Disse kan være mer attraktive enn sykmeldte fordi det følger penger med ungdommen. Virksomheten får dermed flere hender uten at det koster noe.
- NAV-kontorene kan ha ulik praksis med hensyn til å tilby ulike typer av tiltak. NAV synes også å gi ulike tilbud til personer som i utgangspunktet synes å være i samme situasjon. Arbeidsgiver opplever at det ikke er noen systematikk i når NAV bistår med tiltak og når de ikke gjør det.
- NAV Arbeidslivssenter og NAV-kontorene kan ha ulikt syn på hvor langt arbeidsgivers tilretteleggingsplikt strekker seg. Når NAV Arbeidslivssenteret mener at det på et tidspunkt må det være mulig for arbeidsgiver å si at man gjort alt som kan forventes, kan NAV-kontorene ha en annen oppfatning og mene at dette likevel ikke er nok.

Suksesskriterier

Kommunen viser også til en rekke suksesskriterier i saker om jobbmobilitet:

- Det er viktig at leder tidligst mulig «tar tak» i personer som har langvarig og gjentakende sykefravær og kartlegger årsakene til fraværet gjennom samtale med arbeidstakeren.
- Det er viktig at leder ikke er redd for å stimulere til en samtale med arbeidstakeren om nåværende og fremtidig arbeidssituasjon, inkludert temaet jobb-bytte, selv om det kan være et følsomt tema.
- I første omgang finne lignende typer av arbeid der arbeidstakeren kan gjøre nytte av sin opparbeidede kompetanse og arbeidserfaring slik at kompetanseheving ikke er nødvendig.
- Det er viktig at ansatte gjennomgår en arbeidsavklaring og en arbeidsutprøving i en annen virksomhet. Dette kan sette i gang en tankeprosess hos den sykmeldte selv – om nåværende og fremtidig arbeidssituasjon.
- Kommunen har engasjert et privat firma med mye kunnskap om arbeidsmiljø og sykefravær til å forestå arbeidsavklaringen. De har andre og bedre metodikker for å få ansatte «i tale» enn det kommunen har. Eksterne kan også fremstå som mindre «partiske» enn arbeidsgiver/leder.

Kommune H

Dette er en stor kommune og i denne kommunen har vi studert jobb-mobilitet innen helse- og omsorgssektoren.

Jobbmobilitet – organisering

Hver enkelt enhetsleder har ansvar for å ta tak i ansatte med høyt eller gjentakende sykefravær og vurdere muligheter for jobb-bytte, i første omgang innenfor enheten, det vil si hjemmetjenestesonen. De personene det gjelder, kan ofte ha en muskel- og skjelettlidelse og har derfor problemer med å fortsette i opprinnelig jobb. Dersom det ikke er realistisk å utføre en annen arbeidsoppgave eller det ikke finnes slike tilgjengelig på den opprinnelige arbeidsplassen, kan leder ta kontakt med andre ledere innenfor samme arbeidsområde med forespørsel om arbeidsutprøving eller leder kan ta kontakt med den overordnede HR-enheten. Siden det dreier seg om en stor kommune, er det etablert en egen HR-funksjon for alle hjemmetjenestene i kommunen. Denne HR-enheten

er da behjelpelig med å vurdere jobbmulighetene i hele hjemmetjenesten. Det blir i første omgang vurdert om det finnes lettere helse- og omsorgsoppgaver vedkommende kan settes til, for eksempel i forbindelse med tidsavgrensede prosjekter, som det gjerne til en hver tid finnes noen av. Slike arbeidsoppgaver kan fungere som en midlertidig løsning før det er avklart hvilke andre arbeidsoppgaver som kan egne seg og som det finnes en ledig stilling til. Det blir imidlertid påpekt at det blir stadig vanskeligere å finne slike lettere helse- og omsorgsoppgaver og at det i utgangspunktet er få av dem, selv om noen oppgaver kan være mindre belastende enn andre for en person med for eksempel muskel- og skjelettlidelser. Men dette er også avhengig av hva som har vært arbeidstakerens arbeidsutfordringer.

Dersom det ikke lar seg gjøre å finne andre egnede helse- og omsorgsarbeidsoppgaver, blir det altså vurdert om det finnes egnede oppgaver innen forvaltningen av samme tjenesteområde. Man kan for eksempel gå fra å jobbe innen hjemmesykepleie til saksbehandling innen samme tjenesteområde. Dermed kan man gjøre nytte av allerede ervervet utdanning og arbeidserfaring. Men det finnes få av de administrative oppgavene og de fleste jobbene innen selve helse- og omsorgen forutsetter vanligvis at man arbeider turnus, med de belastninger det kan innebære.

Den vanskelige samtalen

Nærmeste leder gjennomfører jevnlig samtaler med sykmeldte som del av sykemeldingsoppfølgingen. Blant de sykmeldte kan det være flere som har gått svært lenge sykmeldt, ofte med gjentatte lange sykefravær. Enkelte kan det være vanskelig å få «i tale» om sin situasjon, om hva de tenker om sin arbeidstilknytning. Det kan også være vanskelig å tematisere jobb-bytte fordi vedkommende i utgangspunktet føler seg trygg der hun er og jo lengre sykefraværet varer, desto mindre «offensiv» blir ofte personen med hensyn til jobbfremtiden.

Forut for at muligheter for et jobb-bytte kommer på dagsordenen, har arbeidsgiver, i tråd med sitt lovpålagte ansvar, forsøkt å tilrettelegge arbeidssituasjonen for vedkommende i det opprinnelige arbeidet. Mange ledere strekker seg her langt. På ett tidspunkt må leder si at det ikke er mulig å etablere en varig situasjon med tilrettelegging og samtidig beholde en ordinær stilling, og full lønn uten å kunne fylle stillingen fullt ut. Dette vil ikke bli godtatt av de andre arbeidstakerne. Som det sies: «En jobb skal gjøres og her må alle være med og dra lasset». Enkelte saker kan ha pågått i årevis uten at det har kommet til en løsning. Våre lederinformanter påpeker at det er viktig å ta tak i slike saker på et tidligere tidspunkt enn det ofte gjøres. Mange ledere kvier seg for å ta tak i situasjonen eller de foreslår løsninger som bare kan være midlertidige. Vi blir fortalt at samtalene med de ansatte utover i sykemeldingsperioden blir «tøffere og tøffere», det vil si at det stilles krav og det forventes at arbeidstaker også foreslår noen løsninger, men samtidig sørger lederne for at arbeidstakeren føler trygghet og

føler seg ivaretatt i denne prosessen. Men det skal i løpet av denne prosessen skje en ansvarliggjøring av arbeidstaker.

Det påpekes av lederne at det er viktig å vite hva som er årsaken til sykefraværet for å kunne hjelpe vedkommende over i en ny jobb, for eksempel om det er arbeidsrelatert eller ikke. Det viser seg da at mange er sykmeldte på grunn av forhold som ikke er arbeidsrelaterte og heller ikke sykdomsrelatert, men mer «problemer på hjemmebane». Kommunene prøver likevel å hjelpe denne siste gruppen i og med at de er kommunens ansatte.

På spørsmål om det er mange tilfeller av jobb-bytte der lederen må ta et ansvar for å følge opp, får vi til svar at det i praksis ikke er så mange det gjelder. De fleste som har lange sykefravær, «har de kontroll på». Det vil si at det dreier seg om personer som er syke en stund for så å komme tilbake til sitt arbeid, eller det kan handle om personer som det vurderes som realistisk at vil bli uføretrygdet. Noen finner seg også ny jobb selv når de ser at de ikke klarer den opprinnelige. Det er sykefraværs-«gråsonene» som lederne ikke klarer å avklare gjennom sykefraværsoppfølgingen som oftest er problemet. Dette gjelder særlig når personen selv – av ulike grunner – ikke er motivert for å finne en løsning. Kommunen oppgir at de har eksempler på jobb-bytter som har vært både vellykkede og ikke så vellykkede, men at de har flest vellykkede saker å vise til. En viktig forutsetning for at dette skal være en løsning man lykkes med, er at leder følger opp den det gjelder, viser interesse og dermed bidrar til at den ansatte føler seg ivaretatt i denne prosessen.

I oppfølgingssamtalene med de sykmeldte deltar også NAV (i dialogmøte 2). NAV i denne kommunen samarbeider med et privat firma som tilbyr oppfølgingssamtale med sykmeldte. Dette firmaet kan kommunen benytte etter behov. I samtalene tas arbeidssituasjonen for den ansatte opp: om hva den ansatte selv tenker om fremtidig arbeidssituasjon gitt at vedkommende har mye sykefravær, om det er aktuelt å søke nye jobber eller prøve seg i andre jobber eller om mer utdanning kan være aktuelt for å komme tilbake til arbeid.

Arbeidsutprøving

Arbeidstakeren kan få tilbud om en arbeidsutprøvsperiode innenfor et nytt arbeidsområdet, for eksempel i en 3-måneders periode. Leder i den utprøvende enheten har ansvar for å følge opp arbeidstakeren og gjennomføre oppfølgingssamtaler med vedkommende og til slutt utarbeide en rapport om utplasseringen, om denne har vært vellykket både for arbeidstakeren og det nye arbeidsstedet. Arbeidstakeren må imidlertid være friskmeldt for å delta i arbeidsutprøving og få en lønn fra utplasseringsstedet. Det er ikke anledning til å motta sykepenger i denne perioden i og med at NAV ikke dekker kostnader ved arbeidsutprøving hos egen arbeidsgiver (jf. at kommunen er å anse som én arbeidsgiver selv om man arbeider i en enhet). Utplasseringsstedet må

derfor finne ledige lønnsmidler til en slik utplassering selv om det kanskje ikke finnes en ledig stilling eller et vikariat vedkommende kan gå inn i. Ifølge våre informanter er dette en utfordring. Noen virksomhetsledere er mer løsningsorienterte enn andre med hensyn til å finne gode løsninger ved sykefravær, også dersom jobb-bytte skulle være aktuelt. Noen klarer også å finne ledige lønnsmidler. Og som det sies av en av lederinformantene: «Arbeidsgiver har jo også en plikt til å finne en løsning.»

Enkelte ganger er det imidlertid ikke mulig å finne en ledig stilling med tilhørende lønnsmidler der arbeidstakeren har vært utplassert. Vedkommende kan dermed ikke fortsette i stillingen. Da kan det, ifølge våre informanter, være at arbeidstakeren går tilbake til sin opprinnelige jobb og prøver å fortsette der – med muligheter for at nytt sykefravær oppstår.

Arbeidsutprøving kan også være aktuelt når en person har kommet over på AAP, det vil si etter at sykefraværsåret er over. Ofte kan også personene det gjelder bli mer motiverte for å prøve ut en annen jobb i og med at stønaden er atskillig lavere enn den tidligere lønnen (AAP utgjør 66 prosent av lønnen mens sykepengene utgjør 100 prosent). Det blir tydelig for arbeidstakeren at det er fordelaktig å forsøke å finne annet ordinært arbeid dersom opprinnelig arbeid ikke lenger er aktuelt.

Fortrinnsrett ved ledige stillinger

Kommunen har etablert en fortrinnsrettsordning til alle ledige stillinger som omfatter både omplasserte, nedbemannede og langtidssykmeldte. De to første gruppene har prioritet foran de langtidssykmeldte i denne søkerkøen. Disse tre gruppene arbeidstakere har da anledning til å søke på ledige stillinger før de blir åpent utlyst. En forutsetning for å tre inn i stillingen, er at arbeidstakeren fyller de etterspurte kvalifikasjonskravene. Våre informanter i kommunen forteller at når sykmeldte søker på disse stillingene, er mottakende arbeidsgiver veldig «på» i denne prosessen og krever oftest en arbeidsutprøvsperiode før det er aktuelt å ansette vedkommende. Det har i en del tilfeller vist seg at sykmeldte arbeidstakere heller ikke har helse til å stå i denne jobben selv om de er kvalifisert. Vi blir fortalt at det kan være lettere å få en virksomhet til å stille opp med midlertidig arbeidsutprøvs plass enn å la personer med lange eller hyppige sykemeldinger benytte seg av fortrinnsretten til stillingen. Lederne vil helst velge selv hvem de rekrutterer og de vil velge blant de beste. De ønsker derfor også å inkludere eksterne søkere i denne rekrutteringsprosessen. Vår informant blant de hovedtillitsvalgte hadde det inntrykk at ingen ledere vil «overta» langtidssykmeldte gjennom denne fortrinnsrettsordningen fordi andre søkere, også de nedbemannede og omstilte, gjerne har bedre kvalifikasjoner og gjerne heller ikke har en «sykefraværshistorie».

Ledere forsøker i personalsamtaler å be de ansatte, også sykmeldte, om selv å søke ledige stillinger i kommunen dersom dette fremstår som et egnet tiltak for den enkelte.

Da kan arbeidstakeren undersøke selv om det for eksempel kan finnes lettere stillinger å søke på.

Arbeidsvurdering under AAP

Dersom det ikke er mulig å få den sykmeldte arbeidstakeren over i annet arbeid i løpet av maksimaltiden for sykemelding, har arbeidstakeren mulighet til å få arbeidsavklaringspenger fra NAV. Arbeidstakeren kan da beholde stillingen i kommunen i en 3-årsperiode, men må søke permisjon fra stillingen. Samtidig skal vedkommende ha jevnlig samtaler med leder som hvordan situasjonen er, om det helsemessig er realistisk å komme tilbake i sitt opprinnelige arbeid.

Dersom det viser seg at det ikke er realistisk å komme tilbake til noe arbeid i kommunen, har kommunen anledning til å avvikle arbeidsforholdet, forutsatt at arbeidsgiver kan dokumentere at alt er gjort for å forsøke å tilrettelegge opprinnelige arbeid eller gitt mulighet for utprøving i annet arbeid. Men det skal ifølge våre informanter mye til for at en oppsigelse godtas juridisk dersom den ikke anses berettiget. Men den kan være berettiget dersom den sykmeldte arbeidstakeren ikke selv har vært innstilt på å finne en løsning (jf. arbeidsmiljølovens § 2-3 om arbeidstakers medvirkningsplikt). Dersom oppsigelse trolig ikke vil godtas juridisk, kan det fremstå som en bedre løsning for arbeidsgiver å forsøke å hjelpe arbeidstakeren til å finne annet arbeid i kommunen fremfor å bidra til en rettssak som man kanskje ikke vinner.

Kompetanse

Kommunen har i lang tid tilbudt ulike typer av videreutdanning til dem som arbeider innen helse- og omsorgsfeltet. Assistenter kan få tilbud om å utdanne seg til helsefagarbeidere, hjelpepleiere til sykepleiere. Eller man kan ta utdanning som vernepleier. Det er etablert egne utdanningsløp for disse yrkesgruppene selv om de gjennomføres ved ordinære studiesteder. For en del av studiene forutsettes det studiekompetanse, enten i form av videregående skole eller realkompetansevurdering. Man kan få permisjon uten lønn for å ta videreutdanning. Kommunen betaler studieavgiften. Det er anledning til å jobbe deltid mens man studerer og ta et deltidsstudium. Etter endt studium er det en bindingstid som ansatt i kommune. Alle arbeidstakere, også sykmeldte, har anledning til å benytte seg av dette tilbudet, for eksempel med tanke på å skaffe seg en ny jobb i kommunen. Ifølge kommunen er det oftest dem uten en «sykefraværshistorikk» som benytter seg av dette tilbudet.

Samarbeid med NAV

NAV bidrar ifølge informantene i liten grad i denne kommunen når det gjelder arbeidsutprøving og arbeidsutplassering for langtidssykmeldte. Siden det dreier seg om en stor kommune, prøver de å ordne dette selv og finne arbeidssteder som kan passer den enkelte arbeidstaker. Når det gjelder hvem som har det økonomiske ansvaret for dette, sier informantene litt forskjellige ting; noen sier at kommunen bekoster dette selv, andre at NAV gjør det gjennom sykepenger eller AAP.

Samarbeidet med NAV dreier seg i hovedsak om samarbeid med arbeidslivssenteret som blant annet tilbyr lederne opplæring i sykefraværsoppfølging. Her inngår jobb-bytte som ett av flere mulige «tiltak» kommune bør ha i sin tiltaksportefølje. Med hensyn til kompetansehevingstilbud til ansatte for å muliggjøre jobb-bytte, kan NAV i enkelte tilfeller tilby et datakurs. Det sies imidlertid av våre informanter at slike tilbud fremstår som personavhengige, det vil si avhengig av hvem i NAV man er i kontakt med. Noen virksomhetsledere blir tipset av NAV om slike tilbud, andre ikke. Det er derfor ikke klart for informantene hva NAV kan bistå med. «Det varierer veldig om man kan få slike kurs. Vi vet ikke hva som egentlig gjelder fra NAVs side», som en av informantene sa.

Barrierer

- Mange ledere kvier seg for å ta tak i en situasjon med lange eller hyppige sykefravær eller de foreslår midlertidige løsninger.
- Jo lenger man tilrettelegger, desto vanskeligere kan det være å finne løsninger.
- Jo lengre sykefraværet varer, desto mindre «offensiv» blir ofte personen det gjelder med hensyn til jobbfremtiden.
- Ansatte med dårlig helse vil kunne ha mest nytte av mer administrative jobber, men de fleste ledige jobbene finnes i helse- og omsorg eller barnehage med de belastninger det innebærer.
- Arbeidstakerens arbeidsutfordringer vil være avgjørende for hvilke stillinger vedkommende kan fylle.

Suksesskriterier

- Virksomhetslederne må se muligheter, ikke bare begrensninger, i oppfølgingen av sykmeldte og erkjenne at arbeidsgiver har et ansvar.

- Leder må sørge for at arbeidstakeren føler seg ivaretatt når for eksempel jobb-bytte kommer på dagsordenen.
- Man må ta tak i slike saker så tidlig som mulig.
- Arbeidstaker må ansvarliggjøres. Det må stilles krav til den sykmeldte arbeidstakeren, som selv må bidra til å foreslå mulige løsninger.
- Det enkleste og beste er ofte å finne egnede oppgaver innen forvaltningen av samme tjenesteområde, slik at man kan nyttiggjøre seg allerede ervervet utdanning og arbeidserfaring.
- Åpenhet om arbeidsutfordringer. Der lederne vet hva som er årsaken til sykefraværet, er det enklere å kunne hjelpe vedkommende over i en ny jobb. Hvis mulig, hjelpes også ansatte der sykefraværet egentlig handler om problemer i privatlivet.
- Personen det gjelder må være motivert for å finne en løsning.

Andre kilder

I det foregående har vi presentert noen kommuner der jobbmobilitet blant sykmeldte har blitt satt på dagsordenen og der de i hvert fall i en viss grad har satt jobbmobilitet i system. Vi har vært i kontakt med en kommune der jobbmobilitet har blitt forsøkt satt på dagsordenen, men der dette i liten grad har lyktes. Det dreier seg om en større kommune. I denne kommunen har vi snakket med flere av kommunens rådgivere ved arbeidslivssenteret, i tillegg også ansatte som har ansvar for å følge opp sykmeldte og leder for utføringsutvalget. Følgende forhold ble fremhevet som grunner til at kommunen så langt ikke har lyktes godt nok med å etablere et system for jobbmobilitet blant sykmeldte:

Som vi tidligere har vist til, er en kommune å anse som én arbeidsgiver uavhengig av hvilken virksomhet en arbeidstaker arbeider i, jf. den tidligere refererte Høyesterettsdommen fra 1998 (den såkalte Furuset-dommen). Tilretteleggingsplikten i arbeidsmiljøloven omfatter dermed hele kommunen, ikke bare den enkelte virksomhet. Dermed har en kommune ansvar for i siste instans å undersøke om det finnes annet egnet arbeid i hele kommunen. Kommunen hadde i et jobbmobilitetsperspektiv i praksis ikke tatt dette inn over seg og bare i begrenset grad sett kommunen som én arbeidsgiver. Én grunn til dette kan være kommunens størrelse. Store kommuner har veldig mange virksomheter eller driftsenheter. Lederne i den enkelte enhet kjente i høyden til ledere i andre likende virksomheter, for eksempel andre sykehjem, men i liten grad lederne og arbeidssituasjonen i andre typer virksomhet, for eksempel i

skolehelsetjenesten, som kunne være en type virksomhet der en ansatts kompetanse fra et sykehjem kan ha overføringsverdi. En stor kommune burde ifølge informantene ha mange arbeidsoppgaver å spille på og også større muligheter til å finne alternative arbeidsoppgaver enn en liten kommune. For å kunne benytte jobbmobilitet som et tiltak med hele kommunen som mulighetsrom, kreves det at det etableres et system for koordinering av informasjon både innad og på tvers av tjenesteområder.

Det ble også pekt på det uheldige i at det ofte utvikler seg en «stillingskrig» mellom kommunen og NAV med hensyn til om arbeidsgiver har oppfylt sin tilretteleggingsplikt etter arbeidsmiljøloven. Selv om begge parter kunne ha gode og juridisk holdbare argumenter for sitt syn, ble resultatet ofte at sykmeldte arbeidstakere ble gående uten at det skjedde så mye: arbeidsgiverne venter på NAV mens NAV venter på arbeidsgiverne med hensyn til hva som skal skje med arbeidstakeren. NAV vil ikke sette inn arbeidsrettede tiltak før arbeidsgiver kan dokumentere at tilretteleggingsplikten var ivaretatt, at alt er prøvd. I mellomtiden kan den sykmeldte arbeidstakeren i en del tilfeller være glad for å få være i fred, at ingen krever noe av vedkommende og etterlyser derfor heller ikke selv noen fortlgang i saken. Dermed går tiden uten at grep tas; mulighetene for å returnere til arbeid reduseres trolig tilsvarende. Her synes det som om partene kunne ha behov for en bedre gjensidig forståelse av hvilke rettighet og plikter som gjelder og hvilken dokumentasjon som kreves av arbeidsgiver med hensyn til gjennomførte tilretteleggingstiltak.

Videre ble det etterlyst et system som kunne ta hensyn til kostnadene ved intern mobilitet i kommunen, for eksempel i forbindelse med arbeidsutprøving, som ofte vil være nødvendig forut for et jobb-bytte dersom det dreier seg om en arbeidstaker med lange eller hyppige sykefravær. Det ble påpekt at slik utprøving i en annen virksomhet i liten grad ble gjennomført på grunn av manglende avklaring av hvem som skulle bære dette i form av lønn til arbeidstakeren i en kortere periode: den opprinnelige virksomheten, den nye virksomheten eller etaten/kommunen på et mer overordnet nivå? Det ble dessuten påpekt at virksomhetsledere kunne føle seg veldig «alene» i en situasjon med sykmeldte de mente at de ikke lenger klarte å finne gode tilrettelegginger for. Ikke bare NAV, men også overordnet kommuneledelse var tilbøyelig til å mene at virksomhetsleder ikke hadde prøvd nok.

Det ble påpekt at det ofte var manglende kvalifikasjoner og helseproblemer som forhindret jobb-bytte, manglende kvalifikasjoner dersom det var aktuelt å gjøre nye arbeidsoppgaver som ikke lå nært til arbeidstakerens opprinnelige kompetansefelt, helseproblemer i den forstand at de helseproblemene som var årsaken til sykemeldingen i første omgang, ofte vil gjøre seg gjeldende i en ny jobb, at arbeidstakeren heller ikke har helse til å utføre den nye jobben. Slike forhold var i liten grad tatt tak i.

6 Er jobbmobilitet et godt tiltak ved lange eller hyppige sykefravær?

Ifølge våre funn ser det ut til at jobbmobilitet kan være et godt og positivt tiltak for langtidssykemeldte hvor det er forsøkt tilrettelegging uten at dette har bidratt til å redusere sykefraværet. Funnene våre tyder på at årsakene til fraværene hos disse sykemeldte gjerne er knyttet til nedsatt arbeidsevne på grunn av helseutfordringer eller konflikter på arbeidsplassen. Det er ikke alltid den det gjelder har ork eller ressurser til å gjøre noe med sin egen situasjon. Eller at de anser sine muligheter for annet arbeid som små eller ikke-eksisterende og av den grunn ikke ser noe annet alternativ enn å forbli i stillingen sin. Det er derfor viktig at både arbeidsgiver, lege og NAV er bevisste på at «å bare la tingene skure og gå» kan bidra til å forlenge sykefravær og i verste fall bidra til forverret helse hos dem det gjelder.

I denne studien har vi brukt begrepet jobbmobilitet, jobb-bytte, jobbskifte og omplassering om hverandre. Det er ikke enkelt å skille begrepet jobbmobilitet fra begrepet omplassering. Omplassering synes ofte å ha en mer negativ klang ved seg ved at omplassering ofte brukes mot den ansattes vilje. I denne studien ser vi jobbmobilitet som en prosess preget av gjensidig forståelse mellom sykemeldt og arbeidsgiver og den sykemeldtes medvirkning for å finne gode løsninger. Og at løsningen skal oppfattes som en vinn-vinn-situasjon. Men vi ser også at kommunen bruker begrepet omplassering slik vi forstår begrepet jobbmobilitet i denne rapporten. Mye tyder på at man kunne benyttet jobbmobilitet som tiltak ved lange sykefravær oftere enn i dag. Ikke minst fordi det er en stor belastning for den sykemeldte selv å være i et arbeid som bidrar til at de blir syke. Det innebærer imidlertid at jobbmobilitet må ufarliggjøres – også for ansattgrupper med lavt utdanningsnivå. Ett sted å begynne er at man normaliserer, men også forventer at ansatte kan flyttes fra avdeling til avdeling i en virksomhet uten at dette skal oppfattes som en straff. Flere ansatte kan oppdage at de håndterer endring og at endring kan være en positiv mulighet. Kanskje man neste gang tør å søke seg over i en annen virksomhet?

Mange arbeidsgivere har begynt å spørre seg om tilretteleggingen går for langt i enkelte tilfeller. De forteller om ansatte som ikke lenger gjør den jobben de i første omgang ble ansatt til å gjøre fordi man har tilrettelagt seg vekk fra stillingen. Om det er regelverket og/eller NAVs tolkning av regeleverket som bidrar til at kommunene havner i «tilretteleggingsfella», eller om det er arbeidsgivers feiltolkning av regelverket, er ikke

godt å si. Her kunne kanskje arbeidsgiverne og NAV ha behov for en bedre gjensidig forståelse av hvor grensene for tilrettelegging går, hvilke rettigheter og plikter som gjelder og hvilken dokumentasjon som kreves av arbeidsgiver med hensyn til gjennomførte tilretteleggingstiltak. Hvis den sykmeldte arbeidstakeren ikke kan fylle sin stilling, kan man forvente at arbeidsgiver tilrettelegger seg vekk fra stillingens grunnpreg og det som man normalt forventer av en arbeidstaker som innehar en stilling?

Alle kommunene forteller om saker hvor det er åpenbart at den sykmeldte ansatte ikke vil kunne utføre den jobben de er sykmeldt fra. Man kan spørre seg om NAV i slike tilfeller bør ta et større ansvar og ikke minst sette i verk tiltak mye tidligere enn de ser ut til å gjøre i dag. Kommunenes formening er at NAV – slik de tolker tilretteleggingsplikten – bidrar til å forlenge sykefraværsforløp. Kommunene forteller også om ansatte som er borte i ett år og som kommer tilbake for å opptjene seg nye rettigheter, før de på ny går ut i en ny sykemelding. Man kan stille seg spørsmålet om NAV burde kommet (tidligere) på banen i slike saker?

Det er stor oppmerksomhet rettet mot arbeidsgivers tilretteleggingsplikt og det er i utgangspunktet en god ting. Mye tyder på at mange virksomheter har et større handlingsrom for å legge forholdene bedre til rette for de ansatte. Men der den ansatte har mye og lange fravær, bør man kanskje i større grad gjøre oppmerksom på de sykmeldtes medvirkningsplikt. Det kan nok være en idé, slik kommunene foreslår, at NAV er tydeligere overfor de sykemeldte at de har en slik plikt og at de i sykefraværstilfeller vi snakker om i denne rapporten tidligere, tar opp mulighetene for jobbskifte. Hvis man ser jobbmobilitet som en positiv helsestrategi i slike saker, vil man kanskje også bidra til at noen av de som ender på uføretrygd i dag fortsetter i arbeid?

Ansatte med høyere utdanning som opplever å mistrives eller blir syk av den jobben de er i, skifter i større grad jobb enn personer med lav utdanning. Kompetanseheving av alle ansatte vil kunne føre til tryggere ansatte, øke deres arbeidsmotivasjon og øke deres attraktivitet på arbeidsmarkedet. Mange virksomhetsledere forteller om ansatte som ikke våger å bytte avdeling i samme virksomhet og at ansatte sykmelder seg hvis de må skifte avdeling.

De legene som i pasientens legeerklæring skriver at den sykmeldte kun kan jobbe i opprinnelig avdeling, burde kanskje endre denne praksisen? Det kan forhindre nødvendig endring og kanskje bidra til å forlenge sykefravær, eller låse inn arbeidstaker i et mønster av hyggige sykefravær? Kanskje kommunen som arbeidsgiver og tillitsvalgte bør jobbe for å utvikle en «kultur» der jobbmobilitet presenteres som et positivt gode for alle arbeidstakere, slik at det ikke kommer som et sjokk når det foreslås som tiltak for ansatte med lange sykemeldinger? Men samtidig burde kanskje både arbeidsgiver og tillitsvalgte være tydeligere på at det er viktig å ta ansvar for både eget privatliv og arbeidsliv og at en strategi for å ha større muligheter på arbeidsmarkedet, vil kreve noe av den enkelte i form av kompetanseheving og vilje til endring?

Referanser

- Andersson, F. W., Andersson, J. & Poldahl, A. (ukjent år). *Sannolikheter att byta jobb. Den kommunala jobbalansens betydelse*. Statistiska centralbyrån. http://www.scb.se/Statistik/AM/AM9903/_dokument/Artiklar/Sannolikheten-att-byta-jobb.pdf.
- Angelölw, B. (2006). *Ökad rörlighet för ett livslångt och hälsofrämjande arbetsliv. Samverkan för ökad rörlighet inom Kalmarsundsregionens Arbetsgivarring. Slutrapport*. December 2006.
- Arbets- og velferdsdirektoratet (2013). Rundskriv til folketrygdlovens § 8-5. Sykepenger ved friskmelding til arbeidsformidling. <https://www.nav.no/rettetkildene/Rundskriv/8-5-sykepenger-ved-friskmelding-til-arbeidsformidling> 27.02.13.
- Aspøy, T. M., & Tønder, A. H. (2012). *Utredning om forskning på voksnes læring: en litteraturløst gjennomgang*. Oslo: Norges forskningsråd.
- Batt-Rawden, K. B. & Tellnes, G. (2013). Social Factors of Sickness Absence and the Significance of the Nature-culture Interplay in Coping. *Mater Sociomed*, 25(2), 127–130 DOI: 10.5455/msm.2013.25.127-130.
- Bogen, H. & Lien, L. (2015). *Fra fravær til nærvær. Handlingsrommet for vellykket sykefraværarbeid i sykehjem*. Fafo-rapport 2015:12. Oslo: Fafo.
- Boman, J. & Bredmar, M. (2009). *Rörlighet, hälsa och inläsning i arbetslivet*. HELIX Working Papers 09/1. Vinn Excellence Centre, Linköpings universitet.
- Furåker, B., Nergaard, K. & Saloniemi, A. (2014). Lock-in patterns among Employees: A Nordic Comparison. *The International Journal of Comparative Labour Law and Industrial Relations*, 30(4), 435–458.
- Hagen, A. & Nadim, M. (2009). *Hvordan kan kompetanse bidra til å holde folk i arbeid?* Fafo-rapport 2009:10. Oslo: Fafo.
- Hägglund, P. (2010). *Rehabiliteringskedjans effekter på sjukskrivningstiderna*. IFAU – Institutet för arbetsmarknadspolitisk utvärdering. Rapport 2010:1.
- Haakestad, H. & Sterri, E. B. (2015). *Lærevilkår i norsk arbeidsliv. Utjevning eller mot nye kompetansegap?* Fafo-rapport 2015:09. Oslo: Fafo.

- Johannessen, E. & Grønland, K. A. (2010). Arbeidsgivers og arbeidstakers rettigheter og plikter overfor hverandre ved arbeidstakers sykefravær. *Magma*, 4/2010.
- Johansson, G., Nordström, K., Hemmingsson, T. & Ekberg, K. (2014). *Rörlighet på arbetsmarknaden bland sjukskrivna*. Centrum för arbets- och miljömedicin. Stockholms Läns Landsting. Rapport 2014:02.
- Kolbeinstveit, A. (2016). *Pensjon & jobbmobilitet*. Notat.
- Landell, E. (2015). *Utbildningsutbud för livslångt lärande i arbetslivet*. Uppdrag: Framtid. Underlagsppport till analysgruppen Arbetet i framtiden.
- Lien, L. (2015). *Care responsibility and work participation*. Fafo-paper 2015:04. Oslo: Fafo.
- Mehlum, I. S. (2011). Hvor mye av sykefraværet er arbeidsrelatert? *Tidsskrift for Den norske legeforening*, 2, 131, 122–5.
- Mellner, C., Astvik, W. & Aronsson, G. (2009). *Vägar tillbaka – En uppföljningsstudie av psykologiska och praktiska förutsättningar för återgång i arbete efter långtids-sjukskrivning med stöd av en arbetsgivarring*. Nr 2009:43 (10). Vetenskaplig skriftserie. Arbete och hälsa.
- Mowitz, F. & Aronsson, G. (2009). *Tryggare omställning för ökad rörlighet – effekter på anställdas upplevda inlåsning av försök med genomförande av coachingsamtal och livs- och karriärplanering*. Slutrapport til Trygghetsrådets TRS seminarium, Tryggare omställning för ökad rörlighet, Stockholm 9 november 2009.
- Nordström, K. (2016). *Mobility on the labour market, work ability and sick leave*. Phd fra Rikscentrum för arbetslivsinriktad rehabilitering, Hälsouniversitetet, Linköping.
- Nossen, J. P. & Sørbø, J. (2015). «Friskmelding til arbeidsformidling» – en ordning som bør benyttes oftere? *Arbeid og velferd*, 2.
- Ose, O. S., Dyrstad, K., Slettebakk, R., Lippestad, J., Mandal, R., Brattlid, I. & Jensberg, H. (2013). *Evaluering av LA-avtalen (2010-2013)*. SINTEF A24444.
- Ose, O. S., Jiang, L. & Bungum B. (2014). *Det kjønnsdelte arbeidsmarkedet og kvinners arbeidshelse*. SINTEF Teknologi og samfunn, avd. helse, Gruppe for arbeid og helse. SINTEF A26056.
- Swelén, M. (2012). *Att förebygga inlåsning i yrkesroller och på arbetsplatser – en studie av främjande och hindrande faktorer*. Vetenskapligt specialarbete. Arbetslivets psykologi. September 2012.

Syse, A. (2016). Pensjonering kan være bra for helsen. *Dagens Næringsliv* 7. januar.

Söderberg, M., Härenstam, A., Rosengren, A., Schiöler, L., Olin, A. C., Lissner, W. M. & Torén, K. (2014). *Psychosocial work environment, job mobility and gender differences in turnover behaviour: a prospective study among Swedish general population*. BMC Public Health BMC series open, inclusive and trusted 2014:605, DOI: 10.1186/1471-2458-14-605.

Nettsider

Försäkringskassan: https://www.forsakringskassan.se/sjukvard/sjukskrivning_och_sjukpenning/rehabiliteringskedjan eller <https://www.forsakringskassan.se/myndigheter/kommuner/sjukforsakring/rehabiliteringskedjan>

Kommunal rapport. Omplassering av arbeidstakere – ny prøvetid? Har arbeidsgiver plikt til å omplassere arbeidstaker som har vært sykemeldt i lengre tid? <http://www.arbeidsrettsadvokater.no/ansettelse/har-arbeidsgiver-plikt-til-a-omplassere-arbeidstaker-som-har-vaert-sykemeldt-i-lengre-tid/>

Oettel, C. B. (2014). Få byter jobb trots dubbelt missnöje: http://www.svd.se/fa-byter-jobb-trots-dubbelt-missnoje_4173747

Høyere jobbmobilitet – lavere sykefravær?

Kan sykefraværet i kommunene reduseres ved at arbeidstakere med mye sykefravær får hjelp til å se seg om etter andre jobber som kan være mer egnet for dem? Mange kommuner forsøker i det lengste å tilrettelegge arbeidet for sykmeldte for at de skal kunne komme tilbake i opprinnelig arbeid, men uten at dette alltid lykkes. I denne rapporten tar vi for oss et utvalg kommuner som har satt jobbmobilitet på dagsordenen og etablert et system i sykefraværsoppfølgingen der jobbmobilitet inngår som ett av flere tiltak. Vi undersøker hvilke erfaringer disse kommunene har og hva de mener skal til for at dette skal være et egnet tiltak for sykmeldte arbeidstakere.



Fafo

Borggata 2B/Postboks 2947 Tøyen
N-0608 Oslo
www.fafo.no

Fafo-rapport 2016:28
ISBN 978-82-324-0315-8
ISSN 0801-6143
Bestillingsnr. 20590