



Tillitsreformen

Delrapport 1

Gjennomgang av hvordan mål- og resultatstyring påvirker det lokale handlingsrommet

Arbeids- og velferdsdirektoratet
Juni 2023

Innhold

1.	Sammendrag	3
2.	Innledning	6
2.1	Bakgrunn og formål	6
2.2	Organisering av arbeidet	7
2.3	Tidsplan og leveranser	8
2.4	Kommunikasjon, involvering og aktivisering	10
2.5	Utfordringer knyttet til arbeidet	11
2.6	Presiseringer og avgrensninger	11
3.	Kunnskapsgrunnlag	12
3.1	Innledning	12
3.2	Innsiktsarbeid	12
3.3	Viktige presiseringer og avgrensninger	15
4.	Hovedfunn etter kartleggingsarbeid	16
4.1	Innledning	16
4.2	Hovedfunn	18
5.	Videre arbeid	31
6.	Vedlegg	32
6.1	Innhold	32

**Arbeids- og
velferdsdirektør
Hans Christian Holte**



«Tillitsreformen handler om at alle medarbeidere skal få tid og tillit til å finne gode løsninger sammen med brukerne»

1. Sammendrag

Formål og bakgrunn for arbeidet med tillitsreformen i NAV

Tillitsreformen handler om å gi Arbeids- og velferdsetatens (NAV) medarbeidere tid og tillit til å gi brukerne bedre tjenester, og den skal utformes i tett samspill med brukerorganisasjoner, tillitsvalgte og ledelsen i alle store offentlige virksomheter. NAV har i tildelingsbrevet for 2022 fått i oppdrag å starte arbeidet med tillitsreformen, som et av regjeringens viktigste prosjekter. Denne rapporten oppsummerer den første delen av arbeidet med tillitsreformen i NAV. Den har som formål å sammenstille det omfattende innsiktsarbeidet som er gjennomført i løpet av våren 2023 og å presentere funn.

Mandatet for arbeidet i NAV

Høsten 2022 ble et mandat for arbeidet med reformen i NAV besluttet av sentralt medbestemmelsesapparat (MBA).

Formålet med tillitsreformen i NAV er at samarbeidet mellom ledelse, medarbeidere, tillitsvalgte, vernetjenesten og brukerutvalgene i Arbeids- og velferdsetaten skal være tett og tillitsfullt.

Det ble definert fem mål for arbeidet:

1. Vi gir våre medarbeidere større rom til å utvikle og bruke sin faglighet og kompetanse til å finne riktig løsning sammen med brukerne
2. Vi skal legge til rette for lokalt forankret tjenesteutvikling og det skal etableres forsøk med større handlingsrom lokalt
3. Vi styrker partsamarbeidet i Arbeids- og velferdsetaten og partsamarbeidet skal skje på alle nivåer i tråd med intensjonen i Hovedavtalen i staten og med etatens tilpasningsavtale
4. Mål- og resultatstyringen skal sikre en god balanse mellom lokalt handlingsrom og behov for styring, krav til kvalitet, likebehandling og god forvaltningspraksis.
5. Vi skal videreutvikle tilliten vi viser i møte med bruker

Om organiseringen av arbeidet

Arbeidet med tillitsreformen ledes av en partssammensatt arbeidsgruppe med to representanter fra hver av hovedsammenslutningene, fem representanter fra arbeidsgiver, to representanter fra vernetjenesten og to representanter fra brukerutvalg. Den partssammensatte arbeidsgruppen har hatt jevnlig møter og workshops.

Prosess

I innsiktsfasen er det gjennomført et omfattende kartleggingsarbeid for å undersøke hva som utfordrer tilliten og handlingsrommet i NAV. Dette omfatter blant annet;

- **Analyse av styringsdokumenter.** Analysen er avgrenset til mål- og disponeringsbrev (MD-brev) som er sendt fra Arbeids- og velferdsdirektøren til arbeids- og tjenesteavdelingen (ATA), ytelsesavdelingen (YA) og økonomi- og styringsavdelingen (ØSA), og videre fra direktørene i disse avdelingene til sine respektive linjer. Det har også vært en gjennomgang av styringsdokumentene fra 29 kommuner.
- Oppsummert **kunnskap fra prosjekt «Økt kompetanse»** (prosjektperiode 2019-2022)
- Oppsummert **kunnskap fra Innovasjonsprosjektene** "NAV Utsiden inn" (stimulab-prosjekt), "Innovasjonsplattform i NAV" og NAVs FOU-plan 2021-2025
- Det er sendt ut **spørreundersøkelse** til alle ansatte: 3660 svarte på undersøkelsen.
- Det er gjennomført 66 **dybdeintervjuer** med ansatte (medarbeidere, tillitsvalgte/verneombud og ledere). Formålet med intervjuene var å supplere innsikt som var innhentet fra annet innsiktsarbeid, og få mer dybdekunnskap knyttet til opplevelsen av mål- og resultatstyring, lokal tjenesteutvikling og kompetanse.
- Det er gjennomført flere **Workshops**, samt en **storskalasamling** med 200 deltagere med god spredning i representasjon fra alle linjer og resultatområder.
- For å aktivere organisasjonen er det utviklet **samtalepakker** til bruk i medarbeidergrupper, i medbestemmelsesapparatet (MBA) og i brukerutvalg. Hensikten med samtalepakken er å engasjere medarbeidere, tillitsvalgte, verneombud og brukerrepresentanter i hva tillitsreformen betyr for egen enhet, brukerutvalg og partsamarbeidet. Samtalene har som mål å utvikle tilliten internt og mot bruker.

Hovedfunn sortert per mål

1. Vi gir våre medarbeidere større rom til å utvikle og bruke sin faglighet og kompetanse til å finne riktig løsning sammen med brukerne

- Samarbeid mellom medarbeidere og andre enheter i NAV er viktig, men mange peker på et forbedringspotensial
- Riktig kompetanse gir økt handlingsrom
- Det mangler gode rammebetingelser for kompetanseutvikling
- Kompetanseutvikling er fragmentert, og krever systematikk
- Det er et behov for ledere som har kompetanse på å lede innovative kunnskapsvirksomheter

2. Det legges til rette for lokalt forankret tjenesteutvikling og etableres forsøk med større handlingsrom lokalt

- Det er et stort omfang av lokal tjenesteutvikling i NAV
- Det er behov for systematikk og insentivordninger rundt lokal tjenesteutvikling
- Utviklingsorientert ledelse fremmer tjenesteutvikling og innovasjon

3. Vi styrker partsamarbeidet i Arbeids- og velferdsetaten og partsamarbeidet skal skje på alle nivåer i tråd med intensjonen i Hovedavtalen i staten og etatens tilpasningsavtale

- Ledere oppgir at de involverer tillitsvalgte og verneombud i lokal tjenesteutvikling og mål- og resultatstyring i større grad enn disse opplever å medvirke
- Ledere svarer i større grad enn tillitsvalgte og verneombud at de kjenner til de overordnede målsetningene for NAV og at det er sammenheng mellom mål/krav for sin enhet og de overordnede målsetningene

4. Mål- og resultatstyringen sikrer en god balanse mellom lokalt handlingsrom og behov for styring, krav til kvalitet, likebehandling og god forvaltningspraksis

- Det er ulik oppfatning av mål- og resultatstyring blant ansatte i NAV
- Kvalitative mål på enhetsnivå vurderes mer positivt enn kvantitative mål
- Den kommunale styringen oppleves som noe mer positiv for handlingsrommet enn den statlige styringen
- Det er stor variasjon i hvorvidt enheter opplever konkurranse, men konkurranse er ikke nødvendigvis assosiert med noe negativt
- Mål- og resultater er nyttig å bruke inn i lokalt forbedringsarbeid, men det er variasjon i hvor mye resultatene brukes og om dialogen om resultatene fra overliggende enhet er tilstrekkelig

5. Vi videreutvikler tilliten vi viser i møte med brukerne

- Det etterspørres bedre struktur på medvirkning fra brukerutvalg i lokal tjenesteutvikling
- Det er utfordrende å finne balanse mellom ledelse, styring og handlingsrom i NAV

I spørreundersøkelsen ble faktorer som påvirker handlingsrommet til alle ansatte kartlagt. Egen erfaring og kompetanse kommer øverst av faktorer som klart påvirker handlingsrommet positivt. I analysearbeidet avdekkes det at NAV mangler gode rammebetingelser og strukturer for kompetanseutvikling. Mål- og resultatstyringen kommer noe lengre ned på listen av faktorer som påvirker handlingsrommet (nr. 7).



Figur 1 Faktorer som påvirker handlingsrommet¹

Veien videre

Tillitsreformen er kommet godt i gang i NAV. Det aller viktigste arbeidet med tillitsreformen skjer i den enkelte enhet gjennom gode diskusjoner med medarbeidere, tillitsvalgte og brukerutvalg om hva som utfordrer både tillit og handlingsrom i deres arbeidshverdag. Samtalepakkene er en starthjelp til ledere for å sette tillitsreformen på dagsorden. Vi ser at samtalepakkene har vært et viktig virkemiddel for å aktivere hele organisasjonen. Vi erfarer at det jobbes godt med utvikling av tilliten i mange enheter og at tillitsreformen begynner å feste grepet og gir konkrete resultater i positive og bedre prosesser lokalt.

Kunnskapsgrunnlaget fra gjennomført storskalasamling og tilbakemeldinger fra samtalepakker som er sendt inn i ettetid vil sammen med innsiktsarbeidet i fase 1 legges til grunn for forslag til tiltak i fase 2 medio oktober.

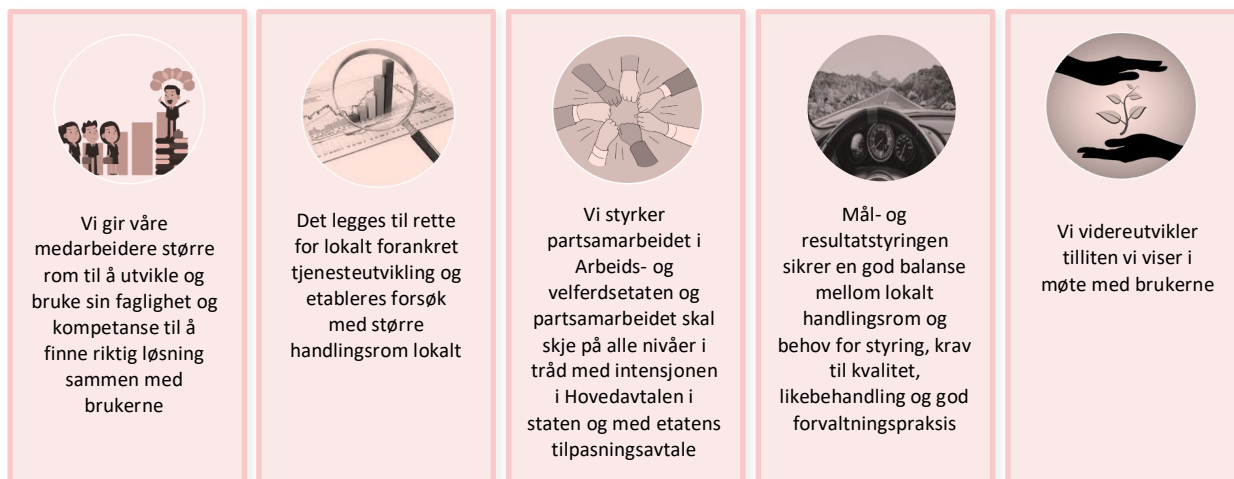
2. Innledning

2.1 Bakgrunn og formål

Tillit er viktig for at Arbeids- og velferdsetaten skal kunne forvalte organisasjonens kunnskap på en best mulig måte, og ivareta fellesskapets ressurser. Tillitsreformen handler om å gi NAVs medarbeidere tid og tillit til å gi brukerne bedre tjenester, og den skal utformes i tett samspill med brukerorganisasjoner, tillitsvalgte og ledelsen i alle store offentlige virksomheter. NAV har i tildelingsbrevet for 2022 fått i oppdrag å starte arbeidet med et av regjeringens viktigste prosjekter; tillitsreformen: «*Tillitsreformen skal prege utviklingen av etaten de nærmeste årene, og arbeidet med reformen skal gjennomføres over noe tid og i ulike faser.*» NAV fikk tre konkrete oppdrag i tildelingsbrevet 2022¹:

- *Direktoratet skal konkretisere hvordan arbeids- og velferdsetaten skal ivareta formålet med tillitsreformen og utarbeide en plan for hvordan brukerutvalgene, de tillitsvalgte og ledelsen på ulike nivåer kan engasjeres i dette arbeidet.*
- *Direktoratet skal starte arbeidet med å gjennomgå mål- og resultatstyringen med sikte på å utvikle god balanse mellom behov for styring og reelt handlingsrom for å utøve faglighet i førstelinjen. I dette arbeidet skal etaten legge til rette for å inkludere de ansattes organisasjoner og den kommunale styringslinjen. Gjennomgangen koordineres med departementets tilsvarende gjennomgang av etatsstyringen slik at den også bidrar til å løfteutfordringer i styringen som må løses på overordnet nivå.*
- *Direktoratet skal legge til rette for lokalt forankret tjenesteutvikling og etablere forsøk med større handlingsrom lokalt.*

Følgende målsettinger ble satt for arbeidet med Tillitsreformen i NAV: Formålet med tillitsreformen er at samarbeidet mellom ledelse, medarbeidere, tillitsvalgte, vernetjenesten og brukerutvalgene i Arbeids- og velferdsetaten skal være tett og tillitsfullt. Dette konkretiseres gjennom følgende mål²:



Figur 2 Mål for tillitsreformen i NAV

For at arbeidet med tillitsreformen skal lykkes, er det viktig at arbeidet integreres i etatens arbeid med å operasjonalisere virksomhetsstrategien, slik at tillitsreformen ikke blir et arbeid på siden av det ordinære arbeidet med å utvikle etaten. Dette arbeid vil pågå de kommende årene og skal foregå i tett samarbeid mellom ledelse, medarbeidere, tillitsvalgte, vernetjenesten og brukerorganisasjoner.

¹ [Tildelingsbrev til Arbeids- og velferdsdirektoratet for 2022](#)

² Mandat tillitsreformen i NAV

2.2 Organisering av arbeidet

Arbeidet med tillitsreformen ledes av en partssammensatt arbeidsgruppe som har følgende sammensetning:

- To fra hver av hovedsammenslutningene og hovedverneombud/vara hovedverneombud:

Organisasjon	Representant
Norsk Tjenestemannslag, NTL	Tarjei Haga
	Torgeir Homme
AVYO	Unni Sorter
	Rune Horgmo
UNIO	Kamilla Lemb Herbjørnsen
	Solgunn Måløy
Akademikerne	Siv Sangolt
	Kristian Lindgren
Vernetjenesten	Stein-Arne Hammersland
	Hilde Halvorsen Iversen

- 5 stk. fra arbeidsgiver

Organisasjon	Representant
Arbeids- og tjenesteavdelingen, Fylkesdirektør i NAV Trøndelag	Torbjørn Aas
Arbeids- og tjenesteavdelingen, Enhetsleder ved NAV Grünerløkka	Lise Andersen
Ytelsesavdelingen, Direktør for NAV Familie- og pensjonsytelser	Pia Høst
Kunnskapsavdelingen, Direktør	Yngvar Åsholt
HR, Direktør	Gunhild Løkkevol

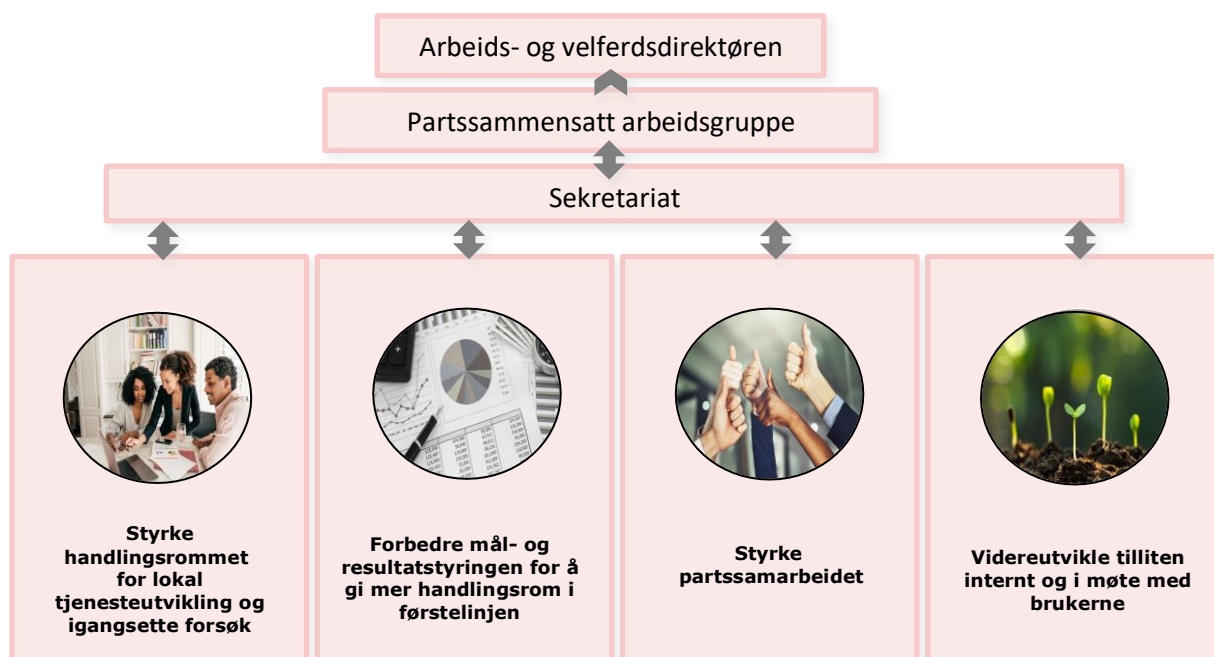
- 2 stk. fra sentralt brukerutvalg³

Organisasjon	Representant
Leder sentralt brukerutvalg, Mental Helse Ungdom	Martine Antonsen
Funksjonshemmedes fellesorganisasjon, FFO	Grete Crowo

Prosjektet ledes av Silja Ildgruben, direktør NAV Økonomi stønad.

Den partssammensatte arbeidsgruppen rapporterer til Arbeids- og velferdsdirektøren som legger til rette for å drøfte gruppens funn og anbefalinger med henholdsvis etats-MBA og sentralt brukerutvalg. Sekretariatsfunksjonen for arbeidet har blitt koordinert av ØSA og har representanter fra HR, Kunnskap, Ytelsesavdelingen, Arbeids- og tjenesteavdelingen, kommunikasjonsavdelingen samt øvrige avdelinger ved behov. For å svare ut målene i tillitsreformen har arbeidet vært delt inn i fire hovedtema.

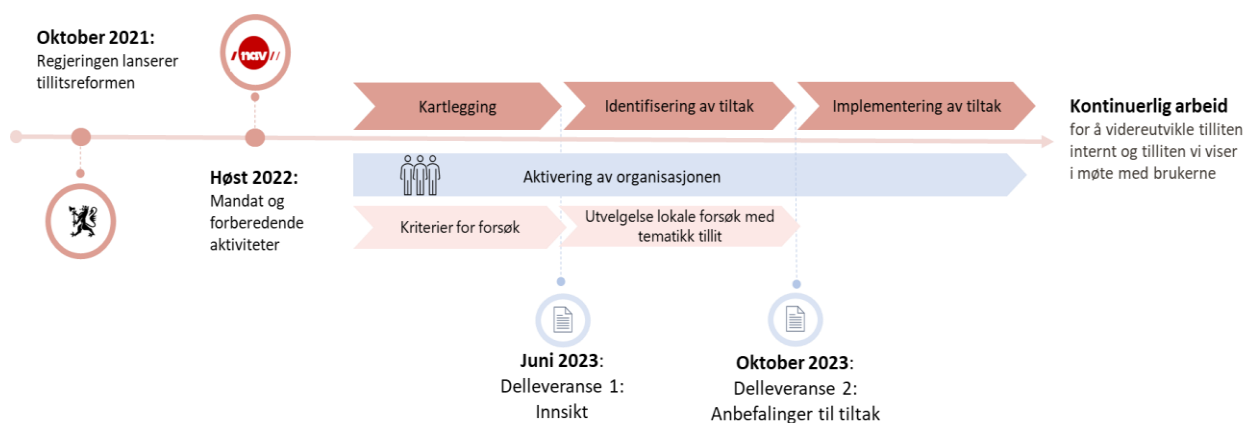
³ SBUs deltakelse er særlig relevant i den delen av arbeidet som berører grensesnittet mot brukere, deltakelse utover dette vurderes løpende i samråd med deltakere fra SBU



Figur 3 Prosjektets tilnærming til oppdraget

2.3 Tidsplan og leveranser

Arbeidet med tillitsreformen er delt inn i tre faser: Kartlegging, identifisering av tiltak og implementering. Det er definert to delleveranser; Gjennomgang av hvordan mål- og resultatstyring påvirker det lokale handlingsrommet, samt anbefalinger til forbedringer.



Figur 4 Overordnet fremdriftsplan for prosjektet

Leveranse 1 – Gjennomgang av hvordan mål- og resultatstyring påvirker det lokale handlingsrommet

Formålet med første leveranse har vært å få innsikt i hva som skal til for å utnytte kraften i det lokale handlingsrommet for å yte best mulig tjenester til brukerne. For å tilnærme oss denne problemstillingen har vi undersøkt:

1. Hvordan mål- og resultatstyring påvirker lokalt handlingsrom i dag
2. Hvordan medbestemmelsesapparatet på alle nivå blir trukket inn i arbeidet med mål- og resultatstyring i henhold til intensjonen i Hovedavtalen i staten med tilpasningsavtale med Arbeids- og velferdsetaten
3. Hvordan det jobbes med kompetanse i lokal tjenesteutøvelse.

Gjennomgangen ga oss en felles forståelse av hvilke dilemmaer og barrierer som hindrer lokalt handlingsrom. I tillegg skulle det vurderes om mål- og resultatstyringen utgjør en barriere mot å benytte medarbeidernes erfaring og kunnskap i møte med brukerne, partnerskapet og det lokale arbeidslivet. Det er gjennomført en kartlegging av mål- og resultatstyring i etaten, hvordan medbestemmelse ivaretas i arbeidet med mål- og resultatstyring og hvordan det jobbes med kompetanse og innovasjon i lokal tjenesteutvikling. I tillegg er det sett på hvordan styringen påvirker tillit til bruker. Vurderingene ses i lys av dilemma mellom lokalt handlingsrom og kravet til likebehandling, kvalitet og god forvaltningspraksis. For videre utdyping vises det til kapittel 3.2.

I leveranse 1 skulle arbeidsgruppen:

- Kartlegge hvordan mål- og resultatstyring utøves på direktoratets-, resultatenhets- og fylkesnivå, altså hvordan direktoratet, NAV fylke, NAV hjelpemidler, NKS og resultatenheter i ytelseslinjen styrer underliggende enheter, herunder:
 - Gjennomgå eksempler på styringsdokumenter i etaten
 - Gjennomgå utvalgte styringsdokumenter fra noen av kommunene som sendes til NAV-kontor.
- Gjennomgå omfanget av lokalt forankret tjenesteutvikling, herunder konkrete forsøk, i arbeids- og tjenestelinjen samt ytelseslinjen.
- Gjøre en kartlegging av hvordan lokalt handlingsrom, herunder mål- og resultatstyring og bruk av arbeidsmarkedstiltak, oppleves av ledere og medarbeider. Denne kartleggingen skulle bygge videre på den gjennomgangen på mål- og resultatstyring som ble gjort i 2017 for å se hvilke endringer som har skjedd siden forrige gjennomgang.⁴
- Kartlegge hvordan medbestemmelsesapparatet på ulike nivåer trekkes inn i arbeidet med mål- og resultatstyring og lokal tjenesteutvikling.
- Gjøre en kartlegging om medarbeidere opplever at mål- og resultatstyring skaper hindringer for tillit mellom medarbeidere og bruker av Arbeids- og velferdsetatens tjenester.

Foreløpige funn ble presentert for NAVs direktørgruppe den 21. Juni 2023. Funnene oppsummeres i denne rapporten.

Leveranse 2 – Anbefalinger til forbedringer

I andre fase av arbeidet skal den Partssammensatte arbeidsgruppen legge fram forslag til tiltak basert på funn som har kommet fram i kartleggingsarbeidet. Videre skal den partssammensatte arbeidsgruppen foreslå forsøk som legger til rette for lokalt forankret tjenesteutvikling og større lokalt handlingsrom.

⁴ [Mål- og resultatstyring i NAV-del II februar 2018](#)

2.4 Kommunikasjon, involvering og aktivisering

Tillitsreformen treffer alle ansatte i NAV. God og planlagt kommunikasjon er det viktigste verktøyet for å skape engasjement og eierskap til arbeidet med tillitsreformen hos alle ansatte i organisasjonen. Det har vært viktig å aktivere organisasjonen løpende gjennom arbeidet.

Målet for arbeidet med tillitsreformen i NAV er et tett og tillitsfullt samarbeid mellom alle parter, og hovedmålet for kommunikasjonen er definert som følgende:

- Vi skal engasjere og motivere til å jobbe med tillitsreformen over tid, og vise til konkrete leveranser underveis.

Som delmål underveis vil følgende to delmål kunne bidra:

- Ansatte, ledere og tillitsvalgte har hørt om tillitsreformen og arbeidet som pågår i NAV.
- Ledere skal ha gjennomført samtalepakker både i medarbeidergrupper på sine lokale enheter, i MBA på alle nivå i etaten og i lokale brukerutvalg.
- Løfte frem lokale case og erfaringer på tillitsarbeid.

Arbeidet med tillitsreformen i NAV har flere brukerråd:

1. Alle medarbeidere i NAV
2. Ledere i NAV
3. Tillitsvalgte
4. Brukerorganisasjoner
5. Verneombud

I arbeidet med tillitsreformen har følgende kanaler vært viktig for å nå ut til målgruppene med budskap om tillitsreformen:

- På **Navet** (intranett) samler vi informasjon og relevant materiale som våre målgrupper. Nettsiden er plassert enkelt tilgjengelig på intranettet, og er en landingsside.
- Vi har brukt **allmøtet**, som er et møtepunkt for alle ansatte i NAV og brukes for å trekke oppmerksomhet om ulike initiativ og løfte frem stemmer i arbeidet.
- Gjennom **Ukemailene i NAV** (ATA, YTA, ØSA og Juridisk) viderefremmes informasjon som er lagt ut på intranettet, slik at linjene i NAV blir gjort oppmerksom relevant informasjon.
- På **Mulighetskonferansen**, som er en direkte kanal til ansatte i førstelinjen, fikk tillitsreformen god omtale.
- Andre viktige **Møtearenaer; Partssammensatt arbeidsgruppe, topplederforum og storskalasamling** brukes som kanaler for å sikre informasjon til alle målgrupper, særlig de som jobber utenfor NAV (brukerrepresentanter).

Ut over dette har Hovedsammenslutningene involvert lokalt tillitsvalgte og medlemsforeninger i arbeidet, i tillegg til at tillitsreformen har vært tema i de lokale MBA i hele etaten. Hovedverneombudet har involvert vernetjenestene i arbeidet med tillitsreformen. Funn fra kartleggingsarbeidet med tillitsreformen vil bli lagt fram for Etats-arbeidsmiljøutvalg (AMU) i løpet av høsten 2023. Kommunesektorens interesse- og arbeidsgiverorganisasjon (KS) er orientert om arbeidet med tillitsreformen i NAV. For å ivareta perspektivet med partnerskapet er det gjennomført dialogmøte med kommunedirektørene i regi av KS.

Sekretariatet og medlemmer fra den partssammensatte arbeidsgruppen har deltatt på en rekke interne og eksterne konferanse og møter for å orientere og dele erfaringer om arbeidet med tillitsreformen i NAV. Av eksterne møter kan nevnes Kommunal- og distriktsdepartementet (KDD), LO, AVYO, Direktoratet for økonomistyring (DFØ), Digitaliseringsdirektoratet, Skatteetaten, i tillegg til at tillitsreformen har vært jevnlig tema i kontaktmøte og styringsdialog med arbeids- og inkluderingsdepartementet (AID).

2.5 utfordringer knyttet til arbeidet

Tillitsreformen er lansert som en annerledes reform, der problemet som skal løses ikke er klart definert. I [DFØ-notat 2023:3](#), hvor DFØ gir innspill til KDD om videre arbeid med tillitsreformen, pekes det på at tillitsreformen møtes med et bredt spekter av forventninger. Dette ser vi også i NAV. Det skapes raskt noen forventninger om flere stillinger og økte budsjetter når ett av målene er å gi mer tid til å benytte sin faglighet til å finne riktig løsning sammen med bruker. Det har vært krevende å oversette hvordan tillitsreformen kan bidra til å skape mer tid og rom til å løse oppdraget i organisasjonen, når den økonomiske rammen i realiteten vil bli strammer i årene framover.

Tillitsreformen skal ha sitt utspring i førstelinjen der problemforståelse og løsninger skal komme nedenfra. Dette utfordrer metodisk tilnærming av arbeidet. Premisset krever at organisasjonen med sine ledere og tillitsvalgte tar eierskap til arbeidet med tillitsreformen og setter i gang lokale prosesser.

I NAV er dette forsøkt løst ved informasjon om tillitsreformen i NAVs kanaler og gjennom tilrettelegging av samtalepakker til bruk i både brukerutvalg, til medarbeidere og sammen med de tillitsvalgte. Eierskap, prioritering og tid til arbeidet i den enkelte enhet vil være avgjørende faktorer for at NAV lykkes i det videre arbeidet med reformen.

2.6 Presiseringer og avgrensninger

Premisset for arbeidet er en felles forståelse for at Arbeids- og velferdsetatens samfunnsoppdrag er preget av dilemmaer mellom tillit, krav til forvaltningskvalitet og likebehandling, herunder kontroll: Vi skal veilede og hjelpe mennesker i krevende situasjoner, hvor vi ofte må bruke skjønn i vurderingene. Samtidig har vi ansvar for å forvalte fellesskapets midler riktig og at våre brukere blir behandlet likt i henhold til lover og regler.

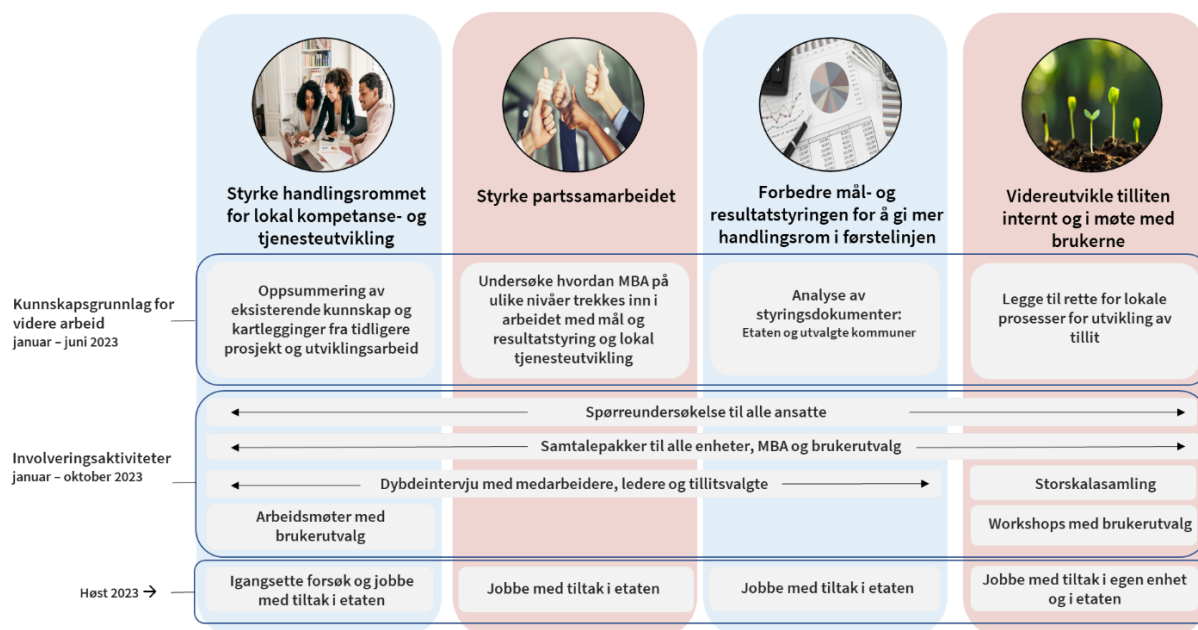
I mandatet er det foretatt en avgrensning; tillitsreformen handler ikke om brukernes tillit til Arbeids- og velferdsetaten, for da vil reformen i praksis handle om hele vår virksomhet og hvordan den innrettes.

3. Kunnskapsgrunnlag

3.1 Innledning

I første fase av arbeidet med tillitsreformen i NAV har det blitt gjennomført et omfattende kartleggingsarbeid for å få opp et helhetlig kunnskapsgrunnlag og innsikt i hva som skal til for å utnytte kraften i det lokale handlingsrommet for å yte best mulig tjeneste til brukerne. Ut over oppsummering av allerede eksisterende kunnskapsgrunnlag er det gjennomført analyse av etatens styringsdokumenter for å kartlegge hvordan mål- og resultatstyring utøves på direktorats-, resultatenhets- og fylkesnivå. Videre ble dokumentanalysen supplert med en spørreundersøkelse til alle ansatte i NAV og dybdeintervjuer med utvalgte ledere, tillitsvalgte og medarbeidere for å undersøke hvordan mål- og resultatstyringen oppleves.

Det mest sentrale grunnlaget for kunnskap og innsikt i første fase er beskrevet i kapittel 3.2.



Figur 5 Hovedaktiviteter i prosjektet

3.2 Innsiktsarbeid

3.2.1 Kartleggingsarbeid

3.2.1.1 Dokumentanalyse

For å få en forståelse av hvordan styringen i NAV foregår er det gjennomført en dokumentanalyse av utvalgte mål- og disponeringsbrev (MD-brev) for 2022. Hensikten med analysen var å kartlegge hvordan mål- og resultatstyring utøves i resultatområde og på direktoratsnivå. I tillegg ble det kontaktet 40 utvalgte kommuner med hensikt å gjennomføre en dokumentanalyse av styringsdokumentene av de kommunale styringsdokumentene. Det ble mottatt dokumenter fra 29 kommuner.

Det ble også gjennomført noen kvalitative intervjuer med ansatte på styringsenheter (inkludert fylkesenheter) for å få en bedre forståelse av hvordan styringsdokumentene blir brukt.

Analysen er avgrenset til mål- og disponeringsbrev som er sendt fra Arbeids- og velferdsdirektøren til ATA, YA og ØSA, og videre fra direktørene i disse avdelingene til sine respektive linjer. Sistnevnte MD-brev videreføres som regel av resultatområdene til underliggende enheter, og de gir derfor relevant informasjon om styringen nedover i de ulike linjene. I analysen er det skilt mellom mål/føringer/prioritering som enhetene henholdsvis styrer og ikke styrer på, herunder kilden for den enkelte mål/føring/prioritering (tildelingsbrev eller overliggende MD-brev eller om det er en «ny» føring). For mål/føring som enhetene styrer på, har vi kategorisert disse etter tre spørsmål:

1. Hvor i resultatkjeden til DFØ formuleringen befinner seg (Måles det på samfunn- og brukereffekt, resultat eller innsatsfaktorer)?
2. Hvor konkret formuleringen mål/føring er?
3. Hvorvidt formuleringen har et eksternt eller internt fokus?

For de kommunale styringsdokumentene er det en betydelig variasjon i omfang, mengde, type mål/føring og lengde på perioden disse dekker. I analysen har vi derfor vektlagt å synliggjøre bredden i den kommunale styringen.

3.2.1.2 Prosjekt «Økt kompetanse»

Det er benyttet innsikt og kunnskap fra prosjekt «Økt kompetanse» (2019-2022) for å forstå hvordan det jobbes med kompetanse i lokal tjenesteutøvelse i NAV. Prosjekt «Økt kompetanse» ble opprettet med bakgrunn i forskning som avdekket utfordringer på kompetanseområdet i NAV.

For å få en tydeligere forståelse av utfordringsbildet, ble det i prosjekt «Økt kompetanse» gjennomført et omfattende innsikts- og analysearbeid ved oppstart. Dette ble fulgt opp gjennom hele prosjektperioden. Prosjekt «Økt kompetanse» har fått denne innsikten blant annet gjennom strukturerte og ustrukturerte intervjuer, initiering av, og deltagelse i andre prosjekter, og gjennom utvikling av *praksisnære læringsmetoder*. I tillegg har eksterne forskningsmiljøer gjort evalueringer og undersøkelser.⁵

3.2.1.3 Innovasjonsprosjektene "NAV Utsiden inn", "Innovasjonsplattform i NAV" og NAVs FOU-plan 2021-2025

Vi har benyttet innsikt og kunnskap fra innovasjonsprosjektene "NAV innsiden ut" og "Innovasjonsplattform i NAV" for å undersøke hvordan man kan legge til rette for lokalt forankret tjenesteutvikling, og hva det krever av kompetanse og ressurser. Vi har også lagt NAVs FoU-plan for 2021-2025 til grunn for funnene knyttet til lokal tjenesteutvikling.

«NAV Utsiden inn» var et Stimulab-prosjekt som pågikk fra desember 2019 til februar 2021. Målet var å undersøke hvordan NAV kan skape en menneskeorientert utviklings- og endringskultur som setter menneskers behov i sentrum, og å utvikle organisering, måter å jobbe på og mer lik arbeidsmetodikk. Gjennom Stimulab-prosjektet ønsket man å tilrettelegge for bred involvering og spredning av innsikt og læring. Prosjektet er følgeevaluert, og innsikten fra evalueringen er dokumentert i sin helhet i en egen sluttrapport som ligger vedlagt.

Prosjektet "Ny innovasjonsplattform i NAV" pågikk i perioden 2021-2022. Formålet var å tilrettelegge for lokal tjenesteutvikling og innovasjon i tre pilotkontor gjennom utprøving innovasjonsplattformen/et økosystem for innovasjon.

Forsknings- og utviklingsplanen gir retning for FoU-arbeidet i NAV i perioden 2021-2025. FoU-planen omtaler blant annet tjenesteutvikling initiert på NAV-kontor og hvordan vi kan utnytte potensialet i alt utviklingsarbeidet som foregår på NAV-kontorene. Forslaget til satsing som ligger i FoU-planen kombinerer verdien av nyskaping ved NAV-kontor, med nødvendig støtte og systematikk for å bygge kunnskapsbaserte tjenester som også kan la seg overføre til andre NAV-kontor.

⁵ Se liste over referanser i vedlegg

3.2.2 Spørreundersøkelse

Tillitsreformen har sitt utgangspunkt i førstelinjen. For å få en forståelse av hva som utfordrer tilliten og handlingsrommet hos medarbeidere, tillitsvalgte, verneombud og ledere ble det sendt ut en spørreundersøkelse til alle ansatte. Hensikten var å kartlegge hvordan medarbeidere oppfatter mål- og resultatstyringen, samt hvordan tillitsvalgte, verneombud og ledere oppfatter involvering i arbeidet med mål- og resultatstyring.

Ved utforming av spørsmålene ble det lagt vekt på at spørsmålene skulle kunne måle utvikling siden sist man gjennomført en kartlegging av mål- og resultatstyring i NAV (2017). Flere av spørsmålene ble derfor gjenbrukt, men det var behov for å legge til flere spørsmål for å ivareta et mandat med større omfang enn i 2017. Resultater med sammenligning fra 2017 og 2023 ligger i vedlegg «Kartlegging av mål- og resultatstyring – oppsummering av funn». Spørsmålene skulle undersøke om mål- og resultatstyringen sikrer en god balanse mellom lokalt handlingsrom og behov for styring, krav til kvalitet, likebehandling og god forvaltningspraksis. I tillegg ønsket vi å avdekke hvordan ulik praksis for mål- og resultatstyring påvirker medarbeiderens opplevelse av tillit mellom medarbeidere og bruker av Arbeids- og velferdsetatens tjenester. Undersøkelsen ville også kartlegge om det var andre deler enn mål- og resultatstyring av arbeidshverdagen som oppleves som barrierer for arbeidshverdagen. I tillegg ble det til ansatte i arbeids- og tjenestelinjen og ytelseslinjen spørsmål om hvordan de opplever lokal tjenesteutvikling og innovasjon på sin enhet, samt hvordan det jobbes med kompetanse i lokal tjenesteutvikling. Vi har for tillitsvalgte, verneombud og ledere tilpasset spørsmålene slik at de passer bedre overens med deres roller og ansvar.

Det ble gjennomført piloter på undersøkelsen med ansatte fra ulike enheter og linjer før utsendelse til alle ansatte. I etterkant av pilotene ble det gjort justeringer av formuleringene i noen av spørsmålene for å hensynta tilbakemeldingene. Undersøkelsen ble gjennomført av totalt 3660 ansatte. Funnene er basert på kvantitativ analyse, samt analyse av de utdypende tekstsvarende som ga supplerende innsikt og forklaring av de kvantitative funnene.

3.2.3 Dybdeintervjuer

I arbeidet med tillitsreformen ble det gjennomført til sammen 66 dybdeintervjuer med medarbeidere, tillitsvalgte/verneombud og ledere. Formålet med intervjuene var å supplere innsikt som var innhentet fra annet innsiktarbeid, som nevnt over, og få mer dybdekunnskap knyttet til opplevelsen av mål- og resultatstyring, lokal tjenesteutvikling og kompetanse.

Det var variasjon av både rolle, geografi og resultatområde blant intervjuobjektene. Intervjuene ble avholdt på Teams og det var satt av halvannen time til hvert intervju. Lengden av intervjuene varierte mellom 30 til 75 minutter. Spørsmålene ble sendt til intervjuobjektene i forkant av intervjuene. Funnene er basert på referatene som ble skrevet underveis.

Det ble dessuten gjennomført sju intervjuer med ansatte på styringsenheter (inkludert fylkesenheter) for å få en bedre forståelse av hvordan styringsdokumentene blir brukt.

3.2.4 Samtalepakker

Som en starthjelp for å få i gang gode diskusjoner om tillit i hele NAV, er det utviklet samtalepakker til bruk i medarbeidergrupper, i MBA og i brukerutvalg. Hensikten med samtalepakken er å engasjere medarbeidere, tillitsvalgte, verneombud og brukerrepresentanter i hva tillitsreformen betyr for egen enhet, brukerutvalg og partssamarbeidet. Samtalene har som mål å utvikle tilliten internt og mot bruker.

I arbeidet med samtalepakkene skal lederne sammen med medarbeidere, tillitsvalgte, verneombud og brukerrepresentanter identifisere hva som utfordrer handlingsrom og tilliten i den enkelte enhet. Samtalepakkene skal bidra til handlingspunkter som utvikler enhetene og samarbeidet med både tillitsvalgte, vernetjeneste og brukere. De utfordringene som er av mer strukturell karakter og som de ikke kan løse selv, er spilt inn til sekretariatet for tillitsreformen som grunnlag for videre vurderinger i arbeidet med tiltak.

3.2.5 Erfaringsbasen, tilskudd for utvikling av sosiale tjenester i NAV-kontoret og Mulighetskonferansen

For å kartlegge omfanget av lokalt forankret tjenesteutvikling i NAV benyttet vi Erfaringsbasen i NAV. Erfaringsbasen ble utviklet av prosjekt «Økt kompetanse» og er en digitalbank/samling av erfaringer fra utviklingsarbeid i NAV. Erfaringsbasen skal gjøre det enkelt å finne, lese og lære av andres erfaringer. Det skal også være enkelt å dele erfaringer andre kan ha nytte av. Erfaringsbasen er tilgjengelig for alle i NAV for ulike fagområder.

Vi valgte også å benytte rapporter fra utviklingsforsøk som får støtte fra Tilskuddsordningen for utvikling av sosiale tjenester i NAV-kontoret. Dette er en mye benyttet insentivordning for lokal tjenesteutvikling i NAV-kontor som, i hovedsak omhandler sosiale tjenester, og som i stor grad påvirker lokal tjenesteutvikling til NAVs sine kjernemålgrupper som for eksempel ungdom.

Til slutt valgte vi å gå igjennom lokale utviklingstiltak som ulike enheter i NAV meldte inn som aktuelle kandidater til læringsverksstedene under årets Mulighetskonferanse.

3.3 Viktige presiseringer og avgrensninger

Samtalepakker

Det viktigste med samtalepakker om tillit i egen enhet er gode prosesser lokalt. Det er derfor mange enheter som ikke har rukket å gjennomføre disse samtalepakker før sommerferien. Vi forventer derfor flere innspill etter sommeren. I denne rapporten vil vi derfor bare peke på tematikk som tas opp og ikke en fullstendig analyse av innspillene.

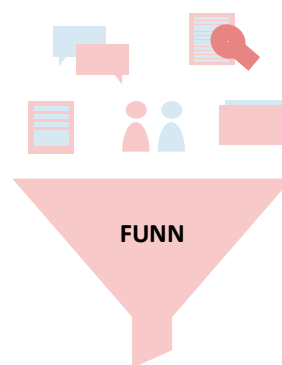
Storskalasamling – viktig materiale og grunnlag for det videre arbeidet

Det ble gjennomført en storskalasamling i slutten av mai hvor medarbeidere, tillitsvalgte, brukerrepresentanter, vernetjenesten og ledere på alle nivå var samlet, i alt 200. Foreløpige funn fra innsiktsarbeidet ble gjennomgått og diskutert for å få mer innsikt i problemstillingene og få opp forslag til mulige tiltak. Dette grunnlaget vil bli benyttet videre som grunnlag for arbeidet i fase to.

4. Hovedfunn etter kartleggingsarbeid






4.1 Innledning

Som beskrevet i kapittel 3 er det gjort et omfattende innsikts- og kartleggingsarbeid. I kapittel 4 blir funn fra dette arbeidet nærmere beskrevet. Innledningsvis i kapittelet gis en oversikt over hovedfunnene tilknyttet til hvert av målene for tillitsreformen. Videre gis det en mer utfyllende beskrivelse av funnene.









Noen overordnet funn som vi kan trekke frem innledningsvis, er at kompetanse er viktig for handlingsrommet, men det mangler gode strukturer og styring av kompetanseutvikling. Videre etterlyses mer systematikk knyttet til lokal tjenesteutvikling. Samarbeid på tvers er en viktig faktor for å lykkes med helhetlige tjenester, og det er et behov for at samhandlingen mellom linjene styrkes, og behov for kortere beslutningslinjer og raskere tilbakemeldingssløyfer. Det er ulik oppfatning av involvering mellom tillitsvalgte, verneombud og ledere, og det er ulik oppfatning av hvordan mål- og resultatstyringen påvirker handlingsrommet. Andre faktorer enn mål- og resultatstyring påvirker mest, og kvalitative mål oppleves som mer positivt enn kvantitative mål.











Vi gir våre medarbeidere større rom til å utvikle og bruke sin faglighet og kompetanse til å finne riktig løsning sammen med brukerne

	Samarbeid mellom medarbeidere og andre enheter i NAV er viktig, men mange peker på forbedringspotensialet Særlig er det flere som ønsker direkte kontakt med de som jobber med samme ytelse, sak eller bruker selv om man ikke jobber på samme enhet eller linje. Rigide fagsystemer og funksjoner trekkes frem som en utfordring for samhandling, i tillegg til hierarkisk og kompleks organisering, og at samhandling oppleves som tidskrevende.
	Riktig kompetanse gir økt handlingsrom Egen kompetanse er en av de viktigste faktorene som påvirker handlingsrommet til våre ansatte positivt.
	Det mangler gode rammebetingelser for kompetanseutvikling Tidspress og arbeidsmengde er til hinder for kompetanseutvikling og læring, i tillegg til mangel på hensiktsmessige læringsarenaer og kanaler for systematisk deling av kunnskaper og erfaringer.
	Kompetanseutvikling krever systematikk Kompetanseutvikling i NAV er fragmentert, tilfeldig og ofte knyttet til enkelthendelser som for eksempel en større reform, nytt regelverk eller innføring av nye digitale verktøy.
	Det er behov for strategisk kompetanseledelse NAV har behov for ledere som har kompetanse på å lede innovative kunnskapsvirksomheter.

Det legges til rette for lokalt forankret tjenesteutvikling og etableres forsøk med større handlingsrom lokalt

	Det er et stort omfang av lokal tjenesteutvikling i NAV Flere anser lokal tjenesteutvikling som en naturlig del av arbeidshverdagen som består av ulik grad av forsøk og utprøving, og anses da som noe som pågår kontinuerlig.
	Det er behov for mer systematikk rundt lokal tjenesteutvikling Innovasjonssystemet i NAV er stor, men at ikke alle gode ideer leder til endring. Behov for å jobbe mer kunnskapsbasert, sette innovasjon i system og lære av hverandre.
	Det er behov for insentivordninger for å fremme lokal tjenesteutvikling Tid og budsjetter er viktige faktorer som påvirker handlingsrommet for å drive både kompetanse- og tjenesteutvikling i enhetene.
	Begrepet «lokal tjenesteutvikling» er for snevert Flere forstår lokal tjenesteutvikling som noe som utelukkende foregår i NAV-kontor.
	Utviklingsorientert ledelse fremmer tjenesteutvikling og innovasjon Ledere kan bidra til å skape innovative rom ved å gi medarbeidere tillit, følge opp tiltak og gevinster, og bidra med forankring internt og eksternt.
	Involvering av brukerutvalg i lokal tjenesteutvikling mangler struktur Det etterspørres bedre struktur på medvirkning i NAV. NAV må bli flinkere til å tenke medvirkning fra starten av tjenesteutviklingen og legge planer for hvordan man kan sikre at det gjennomføres i hele prosessen.

Vi styrker partsamarbeidet i Arbeid- og velferdsetaten og partsamarbeidet skal skje på alle nivåer i tråd med intensjonen i Hovedavtalen i staten og med etatens tilpasningsavtale

	<p>Ledere oppgir at de involverer tillitsvalgte og verneombud i lokal tjenesteutvikling og Mål- og resultatstyring i større grad enn disse opplever å medvirke</p> <p>De fleste lederne i NAV beskriver at de involverer tillitsvalgte og verneombud i lokal tjenesteutvikling og mål- og resultatstyring. Ledere påpeker at de i noe større grad at de kjenner godt til de overordnede målsetningene for NAV og at det er sammenheng mellom mål/krav for sin enhet og de overordnede målsetningene. Tillitsvalgte og verneombud mener at de i noen mindre grad enn ledere har kjennskap til de overordnede målsetningene for NAV.</p>
	<p>Åpenhet og involvering i lokal tjenesteutvikling og mål- og resultatstyring</p> <p>Flere enheter oppfatter at sentrale beslutninger er tatt på nivåene over. Dermed blir der informasjon og ikke involvering på lokalt nivå. Flere beskriver at partnerskapet fatter beslutninger som berører ansatte og som ikke i tilstrekkelig grad gjøres til gjenstand for medbestemmelse.</p>
<p>Mål- og resultatstyringen sikrer en god balanse mellom lokalt handlingsrom og behov for styring, krav til kvalitet, likebehandling og god forvaltningspraksis</p>	
	<p>Direktoratet har til dels svært detaljert styring av linjene</p> <p>Enkelte linjer legger til flere «nye» føringer enn andre i sine MD-brev. Vi ser også at noen av linjene styrer mer på aktivitet/innsats enn andre som i større grad styrer på resultatmål.</p>
	<p>Det er flere faktorer som påvirker handlingsrommet mer enn mål- og resultatstyring</p> <p>Mål- og resultatstyring blir rangert som den syvende faktoren av totalt tretten faktorer. Av de ulike faktorene som ble undersøkt var regelstyring, egen erfaring og kompetanse og tid de faktorene som påvirker handlingsrommet mest.</p>
	<p>Det er ulik oppfatning av mål- og resultatstyring blant ansatte i NAV</p> <p>Det er omtrent like mange svarer at det påvirker positivt som negativt på handlingsrommet. Oppfattelsen av mål- og resultatstyring kan variere ut ifra rolle, hvilke tjenester eller ytelser man jobber med, prioritering til nærmeste leder eller hvor i etaten man jobber.</p>
	<p>Kvalitative mål på enhetsnivå vurderes mer positivt enn kvantitative mål</p> <p>Velformulerte kvalitative mål skaper handlingsrom ved at det gir større aksept for at det er flere måte å nå målet på. Samtidig trekker de frem at kvantitative mål kan gi viktig informasjon om for eksempel aktivitetsnivå og arbeidsbelastningen i virksomheten.</p>
	<p>Det er stor variasjon i hvorvidt enheter opplever konkurranse, men konkurranse er ikke nødvendigvis assosiert med noe negativt</p> <p>Konkurranse kan være nyttig og motiverende hvis det skaper rom for læring og samhandling. Flere nevner at konkurranse mellom enheter i hovedsakelig blir oppfattet som en sunn konkurranse.</p>
	<p>Mål- og resultater er nyttig å bruke inn i lokalt forbedringsarbeid, men det er variasjon i hvor mye resultatene brukes og om dialogen om resultatene fra overliggende enhet er tilstrekkelig</p> <p>Måltall og avvik kan brukes som utgangspunkt for diskusjon om nye og bedre løsninger. Flere ønsker å i større grad bli involvert i målene som blir satt, samt bedre kommunikasjon om hvorfor målene/prioriteringene er satt.</p>
	<p>Den kommunale styringen oppleves som noe mer positiv for handlingsrommet enn den statlige styringen</p> <p>Den kommunale styringen oppleves som noe mer positiv for handlingsrommet enn den statlige. Omtrent like mange opplever en målkonflikt mellom statlig og kommunal styring som de som ikke opplever det.</p>
	<p>Det er variasjon i opplevelsen av hvorvidt tillit mellom medarbeider og bruker av NAVs tjenester påvirkes av mål- og resultatstyring</p> <p>27% av medarbeidere opplever i liten/svært liten grad at mål og resultatstyring skaper hindringer for tillit mellom medarbeider og bruker av NAVs tjenester, mens 31% mener det skaper mye/svært mye hindringer.</p>

Vi videreutvikler tilliten vi viser i møte med brukerne

	<p>Involvering av brukerutvalg i lokal tjenesteutvikling mangler struktur</p> <p>Det etterspørres bedre struktur på medvirkning i NAV. NAV må bli flinkere til å tenke medvirkning fra starten av tjenesteutviklingen og legge planer for hvordan man kan sikre at det gjennomføres i hele prosessen.</p>
	<p>Balanse mellom ledelse, styring og handlingsrom i NAV</p> <p>Tillitsbasert styring og ledelse er ikke nødvendigvis fravær av kontroll. Det handler snarere om å finne en god balanse mellom styring og ledelse, tillit og kontroll.</p>
	<p>Videreutvikle tilliten internt</p> <p>Gjennom samtalepakker har enhetene reflektert rundt hva relasjonell tillit og organisatorisk tillit betyr for dem. De har også diskutert om det er utfordringer knyttet til tillit som ikke kan løses i egen enhet og om dette bør løftes. Arbeid med tillit vil være et kontinuerlig arbeid i etaten.</p>

Figur 6 Hovedfunn etter kartleggingsarbeidet

4.2 Hovedfunn

4.2.1 Mål nr. 1: Vi gir våre medarbeidere større rom til å utvikle og bruke sin faglighet og kompetanse til å finne riktig løsning sammen med brukerne

Gjennom tillitsreformen skal det gis mer tid til at medarbeidere i førstelinjen skal bruke sin faglighet og kompetanse til å finne gode løsninger. Det blir viktig å finne frem til hva som skal til for å gi tid og handlingsrom til å utvikle tjenester til det beste for brukerne. Riktig kompetanse øker handlingsrommet, og er en grunnleggende faktor for å kunne gjøre en god jobb. Både i tjenesteutøvelsen og når tjenester skal forbedres og utvikles.

I spørreundersøkelsen kommer erfaring og kompetanse svært høyt opp i listen over faktorer som påvirker den enkeltes handlingsrom. Funnt fra prosjektet «Økt kompetanse» peker på behov for en mer systematisk kompetanseutvikling og erfaringsutveksling på tvers av enheter.

Stramme strukturer kan ses på som en motsetning til handlingsrom, men når det gjelder kompetanse- og tjenesteutvikling etterspørres mer struktur. Det er mange gode individuelle kompetanse og tjenesteutviklingstiltak i NAV, men i møte med stram tidsstyring og høye produksjonskrav, blir disse områdene nedprioritert. Undersøkelsene viser også at det å spre og dele kunnskap og løsninger med god effekt krever mer struktur.

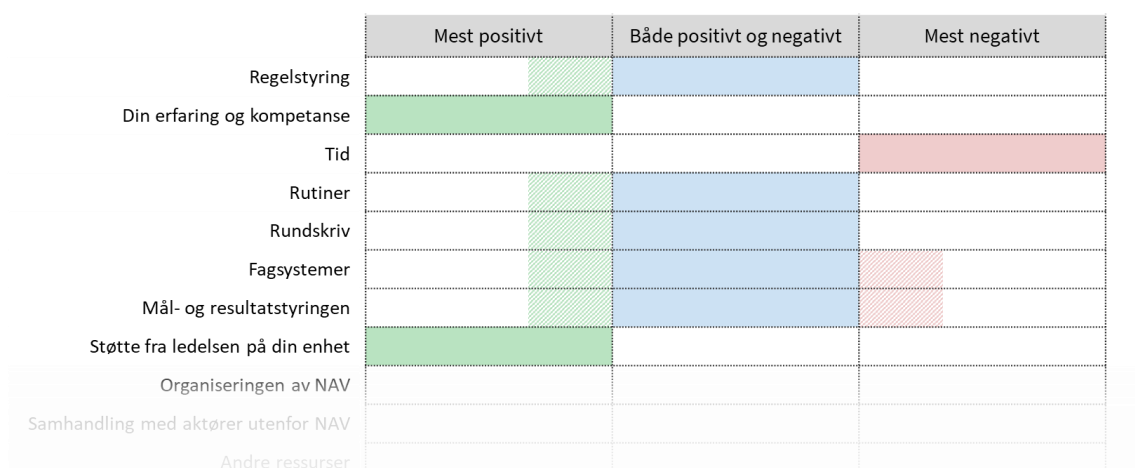
4.2.1.1 Samarbeid mellom medarbeidere og andre enheter i NAV er viktig, men mange peker på forbedringspotensialet

Fra intervjuene kommer det frem at samhandling mellom enheter i NAV er positivt, men mange mener dette bør styrkes. Særlig er det flere som ønsker direkte kontakt mellom medarbeidere som jobber med samme ytelse, sak eller bruker selv om man ikke jobber på samme enhet eller linje. Det er komplekse saker hvor man må samhandle på tvers som gir læring i hele organisasjonen. Det fremkommer i intervjuene at ansatte på NAV-kontor er samstemte om at samarbeidet med ytelseslinjen, særlig NAY før forbedres og at avstanden har økt. Denne avstanden går ut over bruker.

Behovet for samhandling gjelder også andre enheter. For eksempel trekker flere fra ytelseslinjen frem behovet for kjappere og tettere samhandling med direktoratet for faglig avklaringer. Rigide fagsystemer og funksjoner trekkes også frem som utfordringer for samhandling. Andre hindringer for samhandling som trekkes frem er hierarkisk og kompleks organisering, og at samhandling med andre enheter oppleves som tidskrevende.

4.2.1.2 Riktig kompetanse gir økt handlingsrom

Ansatte oppgir i spørreundersøkelsen at egen kompetanse er en av topp tre faktorer som påvirker handlingsrommet deres positivt. I intervjuene kommer det frem at mange opplever å ha relevant kompetanse, og at dette er avgjørende for å løse arbeidsoppgaver på en god måte. Enkelte er også opptatt av at delegert myndighet forutsetter at man som ansatt har kompetanse til å prioritere arbeidsoppgaver. Flere mener at kompetansemangfold styrker NAV og mener det er behov for å dele kompetanse og erfaring mellom enheter i NAV. I analyserapporten til «Økt kompetanse» kommer det frem at veiledere i NAV-kontor oppgir kompetanse på kjerneområder som veiledning, inkludering, arbeidsmarked og forvaltning som viktig for å kunne finne gode løsninger sammen med brukerne.



Figur 7 Hvordan de ulike faktorene påvirker handlingsrommet⁶

I tillegg til fagkompetanse trekker veilederne fram helhetsforståelse og relasjons-kompetanse som sentrale kunnskaper og ferdigheter for å kunne løse arbeidsoppgavene tilfredsstillende.

"75,93 prosent mener sin erfaring og kompetanse påvirker handlingsrommet sitt positivt"
Spørreundersøkelsen, 2023

4.2.1.3 Det mangler gode rammebetingelser for kompetanseutvikling

Tidspress og arbeidsmengde er til hinder for kompetanseutvikling og læring. Dette kommer frem i spørreundersøkelsen og intervjuene, og støttes av funn fra studiet "NAV i en ny tid? En evaluering av hvordan retningsvalgene i Stortingsmelding 33 implementeres på NAV-kontorene" (Oslo Met, 2020). I intervjuene peker flere på at det ikke er satt av nok tid til kompetanseheving i det daglige, og at man må ta igjen tapt arbeid i etterkant.

I tillegg peker funn fra prosjekt «Økt kompetanse» på at det er mangel på hensiktsmessige læringsarenaer og kanaler for systematisk deling av kunnskaper og erfaringer, både innad og mellom enheter. Det er behov for mer kunnskap om praksisnære læringsmetoder, og om hvordan arbeidsplassen kan tas i bruk på en mer kvalitativ måte (Analyserapport, 2022).

«Utfordringen med å prioritere kursing og utdanning er at man må bruke ressurser i stedet for de daglige oppgavene. Man får jo ikke akkurat fritak fra oppgavene.»
Medarbeider NAV-kontor

"43,28 prosent mener tid påvirker handlingsrommet negativt"
Spørreundersøkelsen, 2023

4.2.1.4 Kompetanseutvikling krever systematikk

Kompetanseutvikling i NAV er fragmentert, tilfeldig og ofte knyttet til enkelthendelser som for eksempel en større reform, nytt regelverk eller innføring av nye digitale verktøy. Det er mange individuelle kompetansetiltak i NAV, og det legges mindre vekt på kollektiv læring (Analyserapport, 2022). I intervjuene kommer det frem at ansvaret for å tilegne seg nødvendig kompetanse oppleves å være delegert til den enkelte medarbeider, og at det jobbes for lite systematisk med kompetanseutvikling.

⁶ Analyse fra spørreundersøkelsen, 2023

Dette funnet støttes av innsikt fra prosjekt «Økt kompetanse» som hevder at "NAV i liten grad utvikler kompetanse strategisk, men at den tvert imot oppleves tilfeldig, fragmentert og lite koordinert." (Analyserapport, 2022). I tillegg oppgir flere av intervjuobjektene at når tiden ikke strekker til så nedprioriteres kompetanseutvikling fremfor "må-oppgaver" som telles. Når kompetanseutvikling ikke er satt i system er det også enklere å nedprioritere når man får strammere budsjetter og mindre tid til å gjennomføre kjerneoppgaver.

4.2.1.5 Det er behov for strategisk kompetanseledelse

Økt digitalisering og raskere omstillingstakt i arbeidsmarkedet og samfunnet ellers, stiller nye krav til NAV. For å kunne svare på utfordringene må NAV jobbe mer strategisk og kontinuerlig med kompetanseutvikling. NAV har behov for ledere som har kompetanse på å lede innovative kunnskapsvirksomheter. Innføring av tillitsreformen og mindre detaljstyring innebærer et enda større behov for strategisk ledelse med kompetanse på analyse og innsikt.

Innsikten fra prosjekt «Økt Kompetanse» viser i stor grad at utfordringene knyttet til å levere bedre tjenester til bruker handler om helhetlige tjenester, relasjonsbygging, tillit og manglende opplevelse av «ett NAV». De hevder at "Løsningene er imidlertid ikke nødvendigvis klassiske individuelle opplæringstiltak, men handler mer om arbeidsorganisering, teknologi, samarbeid på tvers av linjer i NAV og eksterne samarbeidspartnere, roller og ansvar. Dette understreker betydningen av at ledere har en kompetanseforståelse som er bredere enn individnivået." (Analyserapport, 2022). I intervjuene kommer det også frem at det er en felles oppfatning om at samhandling mellom enheter i NAV er nødvendig, og at komplekse saker hvor en må samhandle gir læring på tvers i organisasjonen. Mange av intervjuobjektene mener at samhandlingen bør styrkes, og flere ønsker direkte kontakt mellom medarbeidere som jobber med samme ytelse, sak eller bruker, selv om man ikke jobber på samme enhet eller linje.

*«Vi har et økt fokus på tverrfaglig samhandling. Rådgiverne i enheten har jobbet mye i silo i egne avdelinger. Vi har nå et økt fokus på å samarbeide i komplekse saker, slik at vi sammen kan møte brukeren. Det bidrar til at vi leverer bedre tjenester og lærer mer av hverandre.»
Medarbeider, Barn, Hjelpemiddel og tilrettelegging*

4.2.2 Mål nr. 2: Det legges til rette for lokalt forankret tjenesteutvikling og etableres forsøk med større handlingsrom lokalt

Tjenesteutvikling skal sikre at vi også i fremtiden leverer gode og relevante tjenester som virker til våre brukere. I likhet med kompetanseutvikling mangler NAV gode strukturer for tjenesteutvikling. Det er behov for strukturer for deling av kunnskap om hva som gir effekt samt systematisk evaluering av innovasjonsarbeid. Det er også behov for strukturer og innovasjonsstøtte til tjenesteutvikling. Vi trenger strukturer og støtte til å kopiere og tilpasse effektfulle tjenester til lokale forhold.

4.2.2.1 Det er et stort omfang av lokal tjenesteutvikling i NAV

Det er et stort omfang av lokal tjenesteutvikling i NAV. Utviklingsinitiativene omfatter alt fra små forbedringstiltak til større forsøk og program, og kan ha lokal eller sentral finansiering. Lokal tjenesteutvikling kan være initiert ut fra større satsninger som Inkluderingsdugnaden, gjennom tilskuddsordninger som Tilskudd for utvikling av sosiale tjenester i NAV-kontor, eller være et lokalt initiativ med utgangspunkt i lokale behov for tjenesteutvikling. I Erfaringsbasen i NAV er det i dag registrert mer enn 50 ulike utviklingsprosjekter som i all hovedsak er fra enheter innenfor Arbeids- og tjenestelinjen.

Tematikken for forsøkene omfatter sykefraværsoppfølging, oppfølging av ungdom og innvandrere, markedsarbeid og inkludering m.m. og kjennetegnes ofte av samarbeid med andre offentlige tjenester, frivillighet eller arbeidsgivere. Den samme tematikken ser vi går igjen i utviklingsinitiativene som ulike resultatområder har sendt inn som aktuelle læringskandidater til årets Mulighetskonferanse. Alle regioner/fylker er representert i utvalget som er registrert i dag, men antall registrerte utviklingsprosjekt varierer mye mellom dem. I mål og disponeringsbrevet for

2023 oppfordres fylkene til å dokumentere lokal tjenesteutvikling som kan være interessant for andre enheter i Erfaringsbasen. Det er første året en slik oppfordring gis, og man kan derfor forvente at det foreløpig er en viss underregistrering og at antallet lokale forsøk og tjenesteutvikling er betydelig høyere enn det som i dag ligger i basen. Tilskuddsordningen for utvikling av sosiale tjenester i NAV-kontor står alene årlig for over 200 pågående lokale utviklingsinitiativ i NAV.

I spørreundersøkelsen kommer det frem at det er stor variasjon i hva medarbeidere på NAV-kontor trekker frem som eksempler på tjenesteutvikling. Det kan omfatte større innovative forsøk, eller små justeringer på måten å samhandle med brukere på. Flere anser lokal tjenesteutvikling som en naturlig del av arbeidshverdagen som består av ulik grad av forsøk og utprøving, og anses da som noe som pågår kontinuerlig. Det kan indikere at det er behov for en begrepsdiskusjon og en tydeligere definisjon av lokal tjenesteutvikling hvor man skiller mellom tjenesteutvikling med større rigg for støtte, og tjenesteutvikling som kontinuerlig forbedring av tjenesteutøvelsen.

«Min opplevelse er at vi har så mange ulike miljøer i NAV, og alle jobber med utvikling. Det er så lite koordinering og samhandling at vi ikke vet hva de andre driver med. Mange ganger jobber vi med de samme tingene. Derfor oppstår det parallelle utviklinger av samme verktøy for samme formål. Kunne brukt tid og ressurser på en bedre måte, mellom nivåer og på samme nivå.»

Leder, NAY

4.2.2.2 Det er behov for mer systematikk rundt lokal tjenesteutvikling

En kartlegging foretatt i kjølvannet av prosjektene "NAV Utsiden inn" og "Innovasjonsplattform i NAV" avdekket at utviklingsarbeidet på grunn av manglende strukturer, ofte er personavhengige noe som gjør det sårbart. Innovasjonskompetansen i etaten er ujevnt fordelt, og det strategisk ambisjonsnivå for innovasjon i NAV er uklart. I sluttrapportene pekes det på behovet for å jobbe mer kunnskapsbasert, sette innovasjon i system og lære av hverandre. Det er også behov for innovasjonsstøtte til lokale utviklingsprosjekter.

I intervjuene kommer det frem at innovasjonsslysten i NAV er stor, men at ikke alle gode ideer leder til endring. Flere forteller at de blir oppfordret til å tenke innovativt rundt oppgaveløsningen, men det er ikke alltid det leder til endring og noen opplever at det er lang vei mellom idé og den som kan påvirke/beslutte en endring. Enkelte trekker frem at man jobber silo-basert også på innovasjonsarbeidet, og opplever at flere kan jobbe med å forbedre de samme tingene uten at man nødvendigvis vet om hverandre. Noen peker på at det mangler strukturer for å sette gode ideer i system, og at det er behov for sikre at det er et rammeverk for de som vil teste ut noe nytt, slik at de ikke risikerer å gjøre feil. Funn fra intervjuene i tillitsreformen understøtter funn fra innovasjonsprosjektene NAV har gjennomført.

«Jeg opplever stor takhøyde for å foreslå noe nytt, men å faktisk iverksette det er ikke alltid like enkelt...»

Medarbeider, NAV-fylke

4.2.2.3 Det er behov for insentivordninger for å fremme lokal tjenesteutvikling

Det er behov for insentiver til utvikling og innovasjon fordi det oppleves at utviklingsarbeid er vanskelig å få til i en travel hverdag. Insentiver kan være tilføring av ressurser, kompetansetiltak, hjelp til erfaringsdeling, prosess-støtte, lett tilgjengelige metoder og verktøy og lederopplæring. Det finnes i dag ingen tilskuddsordning for statlige tjenester i NAV. Pilotene som var i innovasjonsprosjektene "NAV utsiden inn" og "Innovasjonsplattform i NAV" ga tilbakemelding på det de opplever som behov for insentiver. Deres tilbakemeldinger er at det er behov for frikjøp i større prosjekter, og eventuelt utdanning i tjenstedesign og utviklingsmetodikk. Tilbakemeldinger fra ledere i NAV-kontor er at de trenger ressurser eller ekstra midler for å skape rom til å kunne

jobbe med innovasjon i en hektisk hverdag, da det er en utfordring mellom det å sikre den daglige driften og jobbe med utviklingsarbeid (Sluttrapport, 2022).

Dette er funn som er i tråd med funn fra spørreundersøkelsen og dybdeintervjuene som peker på at tid og budsjetter er viktige faktorer som påvirker handlingsrommet for å drive både kompetanse- og tjenesteutvikling i enhetene.

*«Viljen til å få til ting er stor, men når det kommer til stykke er det implementeringen som er utfordrende»
Leder, NAV-kontor*

4.2.2.4 Begrepet «lokal tjenesteutvikling» er for snevert

Begrepet lokal tjenesteutvikling benyttes ikke i Ytelseslinjen, og flere forstår lokal tjenesteutvikling som noe som utelukkende foregår på NAV-kontor. Flere vi har intervjuet anser at «praksisnær tjenesteutvikling» kunne vært et bedre begrep som rommer aktiviteter knyttet til forbedring, innovasjon, praksisdrevet utvikling i hele NAV og ikke kun i Arbeids- og tjenestelinjen. Generelt er det lite data og kunnskap om praksisnær tjenesteutvikling i de andre resultatlinjene, men inntrykket etter å ha intervjuet et utvalg av ledere i Ytelseslinjen er at man gjennomfører lokale forsøk under forutsetning om en bedre "nasjonal tjeneste". Etter om lag ti år med praktiserende resultatområder virker det nasjonale perspektivet og likebehandlingsprinsippet å ha en sterk posisjon i tjenesteutøvelsen.

Samtalene gir inntrykk av at lokale forsøk og erfaringer i Ytelseslinjen indikerer en god prosess når de testes ut stegvis med mål om å bli en nasjonal oppgave. Det uttrykkes et behov for å ha arenaer/forsøk for å utvikle oppgaveløsning på tvers av linjene i NAV, og at det er viktig at forsøkene designes slik at deltakerne har en felles opplevelse av ansvar for den helhetlige brukerreisen. NAVs bruk av begrepene "førstelinje og andrelinje" oppleves uklare og lite nyttige, da mange brukere har kun kontakt med NAV arbeid og ytelser (NAV).

4.2.2.5 Utviklingsorientert ledelse fremmer tjenesteutvikling og innovasjon

Ledere kan bidra til å skape innovative rom ved å gi medarbeidere tillit, følge opp tiltak og gevinster, og bidra med forankring internt og eksternt.

Arbeidsforskningsinstituttet (AFI) skriver i sin evaluering av prosjektet "NAV utsiden inn" (2022) at det at medarbeidernes kunnskap verdsettes, og at de møter interesse og får rom til å prøve ut ting, knyttes til begreper som tillit, myndiggjøring og toleranse for feil. De skriver videre at tillit er en viktig betingelse for innovasjon på den måten at den bidrar til en mer åpen og bedre kommunikasjon, noe som er vesentlig både ved initieringen og gjennomføringen av en innovasjon.

*"Det at den ansatte gjennom denne tilliten får rom til å prøve ut noe nytt, oppleves videre som en form for myndiggjøring av den ansatte. Begrepet har både et element av noe den ansatte får, nemlig at han/hun gis mulighet til å ta egne valg, bruke eget skjønn og løse arbeidsoppgaver autonomt slik han/hun selv finner det best; og det den ansatte gjør når han/hun griper denne muligheten og gjennom dette også blir dyktigere til alt dette»
AFI, 2022, s. 35*

4.2.3 Mål nr. 3: Vi styrker partssamarbeidet i arbeids- og velferdsetaten og partssamarbeidet skal skje på alle nivåer i tråd med intensjonen i Hovedavtalen i staten og med etatens tilpasningsavtale

4.2.3.1 Ledere oppgir at de involverer tillitsvalgte og verneombud i lokal tjenesteutvikling og mål- og resultatstyring i større grad enn disse opplever å medvirke

De fleste lederne svarer at de involverer tillitsvalgte og verneombud i lokal tjenesteutvikling og mål- og resultatstyring. Tillitsvalgte og verneombud opplever i noe mindre grad at de medvirker i lokal tjenesteutvikling og mål- og resultatstyring.

Ledere svarer i noe større grad at de kjenner godt til de overordnede målsetningene for NAV og at det er sammenheng mellom mål/krav for sin enhet og de overordnede målsetningene. Tillitsvalgte og verneombud svarer omtrent likt, men i mindre grad enn ledere når det gjelder kjennskap til de overordnede målsetningene for NAV. Det samme gjelder i spørsmålet om de opplever sammenheng mellom mål/krav for sin enhet og overordnede målsetninger for NAV.

4.2.3.2 Åpenhet og involvering i lokal tjenesteutvikling og mål- og resultatstyring

Samtalepakkene som er laget for medbestemmelsesapparatene på alle nivåer omfatter involvering i lokal tjenesteutvikling, mål- og resultatstyring og dekker også sentrale forhold i Hovedavtalens intensjonsbestemmelser. Funn fra samtalepakkene knyttet til denne tematikken er ikke ferdig analysert, og er ikke i sin helhet tatt med i leveranse 1 men vil et godt grunnlag for leveranse 2 som dreier seg om målrettede tiltak for styrking av partssamarbeidet. En foreløpig gjennomgang av oppsummeringene fra fire av fylkene i Arbeids- og tjenestelinjen har flere fellestrekk:

- **Større handlingsrom lokalt** er en forutsetning for opplevd styrking av partssamarbeidet. Flere enheter oppfatter at sentrale beslutninger blir tatt på nivåene over. Dermed blir det informasjon, og ikke involvering, på lokalt nivå. Eksempler som trekkes frem er mål- og resultatstyring, budsjett- og planprosesser, og tjenesteutvikling.
- Flere beskriver at partnerskapet fatter beslutninger som berører medarbeiderne og som **ikke i tilstrekkelig grad gjøres til gjenstand for medbestemmelse**. Denne oppfatningen kan forstås som mangel på åpenhet når det gjelder saker som behandles som igjen skaper et inntrykk av at viktige beslutninger fattes uten involvering. Foreslått tiltak som:
 - Tillitsvalgtes deltakelse i partnerskapsmøter
 - Informasjon til MBA om saker til behandling i partnerskapet

Ulik form for medbestemmelse i stat og kommune – kommunens tillitsvalgte har ikke forhandlingsrett. Dette trekkes av flere frem som en utfordring.

- Grensesnittet mellom NAY (de arbeidsrettede ytelsene) og NAV-kontorets fullmakter påvirker arbeidsformen for veiledere og har klar tillitsdimensjon både overfor brukere og internt.
- Saker fra brukerutvalg bør legges frem for MBA.
- Behov for opplæring i hovedavtale og tilpasningsavtale.

4.2.4 Mål nr. 4: Mål- og resultatstyringen sikrer en god balanse mellom lokalt handlingsrom og behov for styring, krav til kvalitet, likebehandling og god forvaltningspraksis

Tildelingsbrevet er det sentrale styringsdokumentet fra AID til NAV. Det skisserer økonomiske rammer og prioriterer, resultatmål og rapporteringskrav for etaten. Det blir sendt ut årlig etter at statsbudsjettet er godkjent i Stortinget.

Med utgangspunkt i tildelingsbrevet og andre sentrale dokumenter (som virksomhetsstrategien), lager arbeids- og velferdsdirektøren mål- og disponeringsbrev (MD-brev) til underliggende avdelinger i direktoratet. Dette dokumentet beskriver hvilke resultater som skal nås i innværende år og hvor store ressurser som stilles til rådighet.

Den enkelte avdeling utarbeider så MD-brev for sine resultatområder. Med utgangspunkt i dette MD-brevet, forfatter resultatområdene styringsdokumenter til sine operative enheter, samtidig som MD-brevet fra direktoratet som regel videreføres nedover i organisasjonen. Operative enheter lager virksomhetsplaner.

I en gjennomgang av MD-brevene fra Arbeids- og velferdsdirektøren til ATA, YA og ØSA for 2022, ser vi at majoriteten av årlige mål/føringer i MD-brevene er kvalitative/beskrivende, og et flertall av disse har et internt fokus. I hovedsak styres det på resultatmål, noe på aktivitet/innsats og lite på effekt. Det betyr at Arbeids- og velferdsdirektøren i større grad beskriver hvilke resultater hver avdeling skal oppnå, og i mindre grad beskriver hvilke aktiviteter som iverksettes eller effekter som skal oppnås. Generelt er mål/føringer som stadfester et konkret tall (kvantitative mål) eller som angir retning (øke/ redusere) mer konkrete enn øvrige målformuleringer, og disse er også enklere å vurdere måloppnåelsen for. I så måte kan det sies at mål som tallfestes eller angir retning setter tydeligere føringer.

4.2.4.1 Direktoratet har til dels svært detaljert styring av linjene

ATA, YA og ØSA har ulik tilnærming til styring i sine MD-brev til underliggende enheter. ATA viderefører ikke etatens hovedmål i MD-brevene til det enkelte resultatområde (NAV kontaktsenter (NKS); Hjelpemiddel og tilrettelegging (HOT); og NAV fylke). YA og ØSA lager et felles MD-brev til alle resultatområdene i egen linje og strukturer disse rundt etatens hovedmål. Vi ser videre at NAV fylke blir styrt med 212 mål/føringer, mens YL og ØL blir styrt med henholdsvis 189 og 58 mål. I tillegg til de styrende målene, er det også mål/føringer i MD-brevene som ikke er styrende.

I dokumentanalysen ser vi at ATA legger til flere «nye» føringer (56%) enn YA (16 %) og ØSA (18 %). Vi ser at ATA og ØSA styrer mer på aktivitet/innsats enn YA, som i større grad styrer på resultatmål. Et eksempel fra MD-brevet til fylkene på et detaljert mål som styrer på aktivitet: *«Fylkene må sikre at besluttere som fatter vedtak etter ftrl. § 11-5 er gode fagressurser med svært god fagkompetanse. Dette innebærer at de er trygge i sine vurderinger slik at de kan bidra til kompetanseoverføring og gi god støtte til veilederne».*

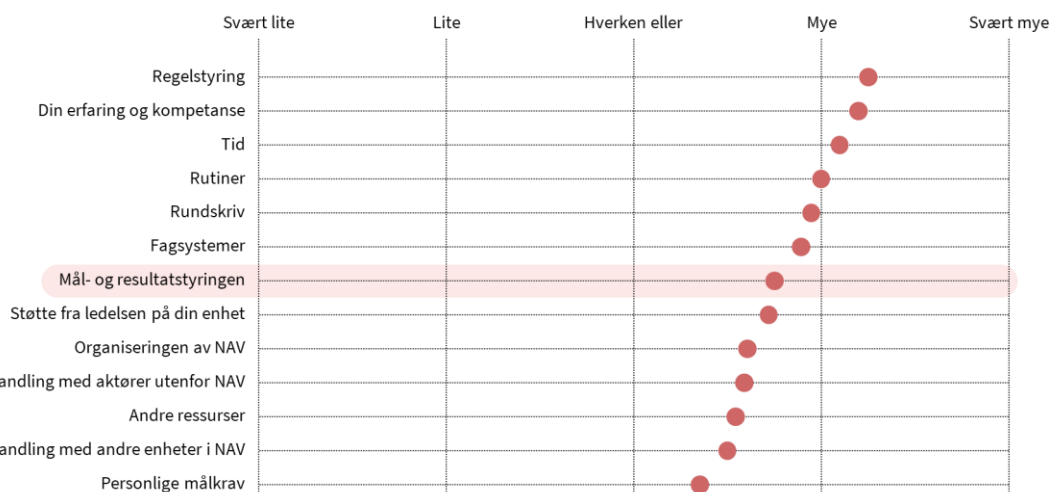
Et flertall av mål/føringer i MD-brevene til ATA og ØSA har en kvalitativ beskrivelse, mens ytelseslinjen styres mest med tallfestede mål. Dette har sammenheng med styringsparametere satt av AID til saksbehandlingstid. Parameterne er satt av AID, mens selve kravet til saksbehandlingstid er satt av Arbeids- og velferdsdirektøren i dialog med respektive avdelinger.

4.2.4.2 Det er flere faktorer som påvirker handlingsrommet mer enn mål- og resultatstyring

I spørreundersøkelsen ble det undersøkt i hvor stor grad ulike faktorer påvirker handlingsrommet til medarbeidere i arbeidshverdagen, heriblant mål- og resultatstyring. Undersøkelsen viser at det er flere faktorer som påvirker handlingsrommet mer enn mål- og resultatstyring. Vi finner at mål- og resultatstyring blir rangert som den syvende faktoren av totalt tretten faktorer. Av de ulike faktorene som ble undersøkt var regelstyring, egen erfaring og kompetanse og tid de faktorene som påvirker handlingsrommet mest.

I de utdypende svarene til spørreundersøkelsen trekker flere frem at et rigid regelverk som ikke har endret seg i takt med samfunnet hindrer handlingsrommet. I tillegg er det mange i både utdypende svar i undersøkelsen og dybdeintervjuene som trekker frem at de opplever at den største utfordringen er mangel på tilstrekkelig tid. Flere opplever videre at et rigid regelverk i kombinasjon med et vanskelig system internt for å få avklart faglig og juridiske problemstillinger på en hensiktsmessig måte gjør at man ikke får gjennomført arbeidsoppgavene på en slik måte man skulle ønske. Det trekkes blant annet frem at det ikke finnes hensiktsmessig arenaer for å diskutere juridiske utfordringer.

Mange opplever at de har tillit og riktig kompetanse, men at det rett og slett ikke er tid til å gjennomføre de vurderingene og oppfølgingene medarbeiderne mener er riktig for brukere. På NAV-kontorene trekker mange frem størrelsen på brukerporteføljene som begrensende på handlingsrommet for å finne gode løsninger.



Figur 8 Faktorer som påvirker handlingsrommet⁷

4.2.4.3 Det er ulik oppfatning av mål- og resultatstyring blant medarbeidere i NAV

Det er ulik oppfatning av hvordan mål- og resultatstyring påvirker handlingsrommet, det er omtrent like mange som mener det påvirker positivt som negativt. Oppfattelsen av mål- og resultatstyring kan variere ut ifra rolle, hvilke tjenester eller ytelser man jobber med, prioritering til nærmeste leder eller hvor i etaten man jobber. I dybdeintervjuene svarer flere at mål- og resultatstyring gir etaten en felles retning og bakgrunn for arbeidet. Flere opplever ikke mål- og resultatstyring som direkte styrende i arbeidshverdagen. På den andre siden er det andre som opplever mål- og resultatstyring som mer direkte styrende. Den kan for eksempel ta større plass i medarbeideres hverdag når leder ønsker å vise frem gode resultater, eller når enheten ikke når sine mål. Noen mener det er bra, andre opplever at det gir for lite handlingsrom. Noen påpeker viktigheten av at målene er tydelige da de bidrar til å sette en definert ramme for

⁷ Analyse fra spørreundersøkelsen, 2023

handlingsrommet. På den andre siden peker enkelte på at selv om mål- og resultatstyring i seg selv ikke er så styrende påvirker det likevel handlingsrommet i kombinasjonen med regelverk og forventinger fra andre instanser.

I dybdeintervjuene kommer det frem at når tiden ikke strekker til, så prioriteres oppgavene som telles («må-oppgavene»). Ofte går disse oppgavene på bekostning av forebyggende tjenester som på sikt kunne ført til bedring for bruker. For eksempel nevner veiledere ved NAV-kontorene at de ikke har tid til å ta kontakt med brukere som ikke selv tar kontakt, og som muligens er de som trenger mest bistand fra NAV. Saksbehandlere i resultatområdene opplever på sin side at de ikke har tilstrekkelig med tid til å sette seg ordentlig inn i kompliserte og komplekse problemstillinger dersom de samtidig skal levere på krav om saksbehandlingstid.

«Vi har ressursmangel, men arbeidsmengden er den samme. Jeg må nedprioritere arbeidsoppgaver som ikke telles. Det kan for eksempel være å ringe han på 26 år med depresjon fordi han trenger det, men det er ikke kapasitet. Det har skapt frustrasjon.»
Medarbeider, NAV-kontor

4.2.4.4 Kvalitative mål på enhetsnivå vurderes mer positivt enn kvantitative mål

I følge DFØ kan det være en utfordring å konkretisere overordnede mål slik at det gir et riktig og praktisk håndterbart fokus i styringen, og å måle, vurdere og følge opp resultater. Kvantitative mål gir indikasjon på hvilken effekt virksomhetene har medført brukere og samfunnet. De kan gi viktig informasjon om for eksempel aktivitetsnivå og arbeidsbelastningen i virksomheten. Kvantitative mål kan også i større grad sette retning/fart på et område, da det i motsetning til kvalitative mål muliggjør presise målinger og informasjon om status/resultatoppnåelse. Det fordrer imidlertid at de kvantitative målene er realistiske. I følge DFØ er en årsak til at det er viktig å måle kvalitet, er behovet for å balansere hensynet til produktivitet og kvalitet. Dersom vi kun har fokus på volum, enhetskostnader osv., kan det hende at viktige kvalitetsaspekter ved tjenesten blir skadelidende.

I spørreundersøkelsen kommer det frem at det er en generell oppfattelse av at kvalitative mål gir retning og påvirker positivt på motivasjon og kvalitet. Det gir økt opplevelse av tillit og handlingsrom. Det fremheves også at kvalitative mål gjør det lettere å fokusere på kompetanse og er kvalitetshevende. Velformulerte kvalitative mål skaper dessuten handlingsrom ved at det gir større aksept for at det er flere måter å nå målet på, noe som er positivt for faglig utvikling, motivasjon og innovasjon.

Likevel kan kvalitative mål oppfattes som diffuse og krevende å måle/oppnå. Flere medarbeidere i NAV opplever kvalitative mål som «høytsvevende» og at det kan hindre likebehandling. I de utdypende svarene er det en del som trekker frem at de opplever mismatch mellom ressurser og kvalitative mål. Det påpekes at kvalitative mål ofte er ambisiøse og at disse er vanskelige å nå, særlig i kombinasjon med knapphet på ressurser og tid. En del skriver at det er lite oppmerksomhet rundt hva som er «godt nok». Enkelte andre påpeker at bruk av kvalitative mål kan medføre ulik behandling av ellers like situasjoner på grunn av skjønn/selvstendighet, særlig der målformuleringene er lite konkrete.

Kvantitative mål påvirker i hovedsak positivt eller nøytralt. Det er flere som nevner at kvantitative mål skaper en forståelse for hvor man er og skaper retning for videre arbeid. Kvantitative mål gjør det lettere å sammenligne ulike perioder og måle en forbedring. Flere nevner at kvantitative mål er positivt for å holde tidsfrister og sørge for at brukeren får svar innen gitt frist

Samtidig er det et ganske stort mindretall (15-30 prosent) som oppfatter kvantitative mål som negativt eller svært negativt på enkelte faktorer. Mange i de utdypende svarene skriver at kvantitative mål skaper stress når de er for ambisiøse, noe som kan gå på bekostning av kvalitet. Mange nevner blant annet at det er et konstant press på å levere på målene. Målene i seg selv kan oppleves som viktigere enn innsatsen som blir lagt ned. Flere bekrefter at de ikke har tid til å gå i dybden i saker og har en opplevelse at de må levere på kvantitet i stedet for kvalitet fordi det er

kvantitet de blir målt på. Enkelte nevner også at de må bruke kortere tid enn ønskelig på vanskelige saker.

I intervjuene er det flere medarbeidere som sier at de opplever et skifte de siste årene fra å i stor grad bli styrt på kvantitative måltall til å i større grad bli styrt på helheten i tjenestetilbudet, hvilket oppleves positivt.

«Mer krav betyr mer stress, fordi dere tar ikke bort krav om leveranse, men setter enda mer krav til kvalitet. Dere må velge: 1) raskt arbeid med mange oppgaver per dag eller 2) saktere arbeid uten kvantitative mål, men fantastisk kvalitet»
Sitat fra spørreundersøkelsen, 2023

4.2.4.5 Det er stor variasjon i hvorvidt enheter opplever konkurranse, men konkurranse er ikke nødvendigvis assosiert med noe negativt

Det er varierende opplevelse av konkurranse blant de ulike enhetene. Enkelte enheter opplever mye konkurranse, mens andre opplever lite. Klage- og ankeinstansen, NAV kontaktsenter, NAV arbeid og ytelse og NAV familie og pensjon skiller seg ut som enhetene som opplever mest konkurranse med andre enheter om best mulig måltall/resultater. Videre ser vi at særlig direktoratet og NAV kontroll opplever svært lite konkurranse med andre enheter. En forklaring på dette kan være at medarbeidere i direktoratet og NAV kontroll har arbeidsoppgaver som i mindre grad lar seg sammenligne med andre enheter.

Videre ser vi at det generelt er mer opplevelse av konkurranse blant ledere enn hos medarbeidere. Det er enda større variasjon mellom ledere på ulike enheter om hvordan de opplever konkurranse, der ledere på NKS skiller seg tydelig ut hvor 80 prosent svarer at de opplever mye eller svært mye konkurranse. Det kan indikere at resultatfokus er større på ledernivå og/eller at ledere til en viss grad «skjærmer» sine medarbeidere for et resultatfokus.

Fra dybdeintervjuene finner vi at konkurranse kan være nyttig og motiverende hvis det skaper rom for læring og samhandling. Flere nevner at konkurranse mellom enheter i hovedsakelig blir oppfattet som en sunn konkurranse, mens enkelte likevel peker på at et for stort fokus på konkurranse kan skape press og ukultur på arbeidsplassen.

4.2.4.6 Mål og resultater er nyttig å bruke inn i lokalt forbedringsarbeid, men det er variasjon i hvor mye resultatene brukes og om dialogen om resultatene fra overliggende enhet er tilstrekkelig

Mål- og resultatstyring kan brukes som et utgangspunkt for å justere kurs eller rette fokus i en bestemt retning. Måltall og avvik kan brukes som utgangspunkt for diskusjon om nye og bedre løsninger, men det er frustrerende når en ikke kjenner seg igjen i tallene eller forstår hva som ligger bak. Fra spørreundersøkelsen kommer det frem at det er stor variasjon i om resultatene på enheter brukes til læring og forbedring. I de utdypende svarene i spørreundersøkelsen er det flere som ønsker å i større grad bli involvert i målene som blir satt, og generelt bedre kommunikasjon om hvorfor målene/prioriteringene er satt.

Fra intervjuene kommer det frem at flere bruker resultater i lokalt utviklingsarbeid, men savner tilbakemeldinger fra overliggende enhet. Selv om mange har kjennskap til målene, vet man mindre om hva resultatene brukes til. Styringsdialog med overliggende nivå oppleves som nyttig når dialogen går begge veier med fokus på utvikling og kvalitet. Den oppleves som mindre nyttig når den ender opp som rapportering og enveisdialog, eller når overliggende nivå vektlegger tall og resultater istedenfor en diskusjon om kvaliteten i resultatene.

4.2.4.7 Den kommunale styringen oppleves som noe mer positiv for handlingsrommet enn den statlige styringen

Kommuneplanen er kommunenes overordnede plan, og kommunestyrets viktige styringsdokument. Alle kommuner skal ha en kommuneplan, med en samfunnsdel og en arealdel. Gjennomgangen av utvalgte kommunale styringsdokumenter viser at det er stor variasjon i hvor detaljert kommunene styrer og følger opp sosialsektoren/NAV-kontoret. Noen kommuner, spesielt de større kommunene, styrer mer systematisk og detaljert på resultater/måltall eller innsats (internt fokus) med kvantitative måltall. Oslo har eksempelvis årlige tildelingsbrev til alle sektorer inkludert NAV-kontor i hver bydel. Når NAV-kontoret inngår i et vertskommunesamarbeid, ser det ut til at kommunene styrer etter felles mål for sosialsektoren. De fleste kommuner samordner statlige mål (MD-brev til NAV fylke), kommunebrev (fra direktoratet) og kommuneplanen i planleggingen.

I spørreundersøkelsen ble ledere på NAV-kontor spurt om hvordan de opplever den kommunale og statlige styringen. Vi finner at det generelt er en stor variasjon i svarene, men at den kommunale styringen oppleves som noe mer positiv for handlingsrommet enn den statlige. Omtrent like mange svarer at de opplever en målkonflikt mellom statlig og kommunal styring som de som svarer at de ikke opplever det.

Flere ledere på NAV-kontor opplever en mismatch mellom kommunale budsjетtrammer og statlige prioriteringer. Forventninger, føringer og krav fra statlig side samsvarer ikke med budsjетtrammen og det pekes på for høye krav i forhold til krav til tjenesteleveranse og bemanning. På den andre siden viser mange ledere på NAV-kontor til god sammenheng mellom kommunale forventninger og budsjетtrammer. Det er flere som nevner at de opplever lokalt handlingsrom og tillit, og at kommunen kjenner godt til de lokale forholdene.

4.2.4.8 Det er variasjon i opplevelsen av hvorvidt tillit mellom medarbeider og bruker av NAVs tjenester påvirkes av mål- og resultatstyring

Det er en bred spredning i hvordan medarbeidere opplever at mål- og resultatstyring påvirker tilliten mellom medarbeider og brukeren av NAVs tjenester. Fra spørreundersøkelsen svarer 27 prosent av medarbeiderne at det i liten grad skaper hindringer, mens 31 prosent svarer at det skaper mye hindringer. Enkelte enheter skiller seg ut med noe høyere svarprosent på «mye» som Klage- og ankelinjen (44%) og NKS (49%).

4.2.5 Mål nr. 5: Vi videreutvikler tilliten vi viser i møte med brukerne

Tilliten NAV viser i møte med brukerne ble belyst for første gang i Personbrugerundersøkelsen i 2022. I arbeidet med tillitsreformen har vi ikke gjennomført egne undersøkelser på tillitrelasjonen mellom NAV og innbyggerne/brukerne. Tillitsreformen blir viktig i å både forstå bedre nyansene i dette bildet, og ikke minst jobbe med hva som skal til for å videreutvikle tilliten vi viser i relasjon med brukerne.

Måling av tillit på overordnet nivå kan være utfordrende å sammenligne over tid. Når NAV har spurt brukerne om tillit til NAV så viser den relativ høye verdier. Når vi spør brukerne om tillit til flere offentlige virksomheter samtidig, så plasserer NAV seg lavt sammenlignet med de øvrige. NAVs Personbrugerundersøkelse har også med spørsmål om hvordan brukerne opplever tillit fra NAV. Fra veiledningssituasjonene opplever nesten 90 prosent tillit fra NAV og fra søknadssituasjonene svarer 80 prosent av brukerne at de opplever tillit fra NAV. Disse spørsmålene har også en sterk sammenheng med brukernes overordnede tillit til NAV. Dette siste poenget kan forstås som at det er en avhengighet eller samspill mellom tillit til og tillit fra NAV⁸.

Fra intervju trekkes det frem at tillit handler om at bruker opplever å få svar på saken sin på en grei måte innenfor rimelig tid, og at NAV er enkel å kontakte dersom man har spørsmål.

4.2.5.1 Involvering av brukerutvalg i lokal tjenesteutvikling mangler struktur, og det er behov for mer kompetanse på dette området i NAV

Samtalepakker er sendt ut til alle lokale brukerutvalg, og her stilles det spørsmål om hvordan brukerutvalgene involveres i lokal tjenesteutvikling. Oppsummeringen fra disse returneres til sekretariatet i disse dager, men analyse og sammenstilling av samlede funn fra samtalepakkene vil ikke omtales i leveranse 1 da det ikke gis rom for dette i planlagt tidslinje.

Sentralt brukerutvalg (SBU) hadde en arbeidsøkt i mars i år hvor de diskuterte "*Hvordan opplever SBU medvirkningen i tjenesteutvikling i NAV nå?*". Generelt gis det tilbakemelding på at det har blitt mye bedre de siste årene, og at viljen er der - men kanskje ikke alltid kompetansen. Med det mener man blant annet at NAV må bli flinkere til å tenke medvirkning helt i starten av tjenesteutviklingen og legge planer for hvordan man kan sikre at det gjennomføres i hele prosessen. Representantene i SBU opplever at de kommer tidligere inn i prosessen enn før, men at bestillingene fra utviklingsmiljøene ofte er uklare både på formål, arbeidsoppgaver og ønsket kompetanse. I tillegg har de ofte korte frister, noe som gjør det vanskelig for representantene å finne de riktige kandidatene til å delta i utviklingsarbeidet. Det ønskes også tydeligere tilbakemeldingssløyfer på hva innspillene som gis benyttes til i det videre arbeidet.

De etterspør bedre struktur på medvirkning i NAV, og viser til at Helsedirektoratet underviser sine ansatte i medvirkning og samskapning. Noen peker på at det først og fremst er de store sentrale strategiske prosjektene, ofte innenfor digitalisering som tar kontakt for medvirkning – men at dette i mindre grad gjøres i mindre lokale utviklingsprosjekt som også gjerne treffer *de som trenger oss mest* mer enn de store utviklingsprosjektene sentralt. Det anses som et viktig utviklingsområde for NAV å sikre medvirkning og samskapning også i disse prosjektene.

Noen konkrete tilbakemeldinger på hvordan NAV kan bli bedre på å involvere brukere og brukerutvalg i tjenesteutviklingen fremover ble dokumentert i arbeidsmøtet.

- Lag tydelig bestillinger, og gi bedre tid

⁸ [NAV's Personbrugerundersøkelse 2022](#)

- Vurder ulike medvirkningsmetoder, og vær tydelig på hvorfor, og hvordan medvirkning skal foregå
- Planlegg bedre, skap forutsigbarhet og forpliktelse
- Kultur, tenk medvirkning i tjenesteutvikling fra dag en

I arbeidet med tillitsreformen skal det gjøres ytterligere kartlegginger og analyser innenfor dette området høsten 2023, og vil i leveranse 2 komme med anbefalinger på hvordan brukerutvalg i NAV i større grad enn i dag kan involveres i lokal tjenesteutvikling.

4.2.5.2 Funn fra diskusjoner i brukerutvalgene ved bruk av samtalepakkene

En foreløpig gjennomgang av samtalepakkene fra brukerutvalgene har flere fellestrekk knyttet til utfordringer som ikke kan løses selv.

- Brukerutvalgene trekker frem klarspråk som viktig. NAV sitt språk må være forståelig, respektfullt, positivt og inviterende. Hvis bruker misforstår ord eller språkbruk, eller bruker «feil» begrep, må ikke dette diskvalifisere retten til en ytelse.
- Det trekkes frem at NAV må stole på at det som bruker sier er sant og reelt. Ansatte i NAV må ha og vise kompetanse for få tillit fra brukeren, og bruker må bli sett, hørt og forstått. Dette må bruker merke for å vise tillit til NAV.
- Enkelte brukerutvalg viser til at regelverket er komplisert både for veiledere og brukere, og at dette inviterer til gjensidig mistillit.
- Det pekes på av brukerutvalgene at grensesnittet mellom stat og kommune, og særlig kommunale- og statlige stønader kan fremstå forvirrende for bruker. Det trekkes frem at det er ønskelig med mer samhandling mellom stat og kommune.

Funn fra samtalepakkene knyttet til denne tematikken er ikke ferdig analysert, og er ikke i sin helhet tatt med i leveranse 1, men vil et godt grunnlag for leveranse 2.

4.2.5.3 Balanse mellom ledelse, styring og handlingsrom i NAV

I følge DFØ er tillitsbasert styring og ledelse ikke fravær av kontroll. Det handler snarere om å finne en god balanse mellom styring og ledelse, tillit og kontroll. Gjennom innsiktsarbeidet har vi møtt på ulike eksempler som utfordrer balansen mellom styring og medarbeideres handlingsrom i NAV. Dette går blant annet ut på medarbeidere som opplever at det er lite mulighet for å styre egen arbeidshverdag, for eksempel med når man kan avspasere opparbeidet fleksitid og muligheten for hjemmekontor. Flere respondenter trekker frem at det hadde vært fint å selv kunne vurdere om hvor man best jobber for å løse de mest krevende sakene. Mange ledere i NAV har mulighet til å ha oversikt over resultatene til sine medarbeidere, og flere medarbeidere mener at det da burde være mer rom for frihet under ansvar.

Tillit fra leder til å gjøre egne prioriteringer nevnes som en grunnforutsetning for eget handlingsrom i hverdagen. Gjennom innsiktsarbeidet har vi også fått flere eksempler på hvordan ledelse er med på å påvirke oppfattelsen av styring. Konkret kan oppfattelse av kvantitativ styring og tallfestede mål henge sammen med psykologisk trygghet og hvordan leder oversetter og formidler til medarbeidere (jobber med tall, forbedringer og legger frem resultater). Respondenter som opplever at kvantitative mål er motiverende, nevner samtidig hvordan ledelsen justerer måltall underveis, f.eks. ved endrede prioriteringer. Et konkret eksempel er fra NAV Klage og anke, der måltallene justeres hhv. opp/ned ved flytting av medarbeidere fra ett fagområde til et annet. I innsiktsarbeidet trekkes det også frem at ledere kan være en god støtte ved behov for prioritering i hverdagen. Eksempelvis når det oppleves krevende å finne rom til å håndtere utfordrende saker, da det fort går på bekostning av andre brukere som ikke får svar/saksbehandlingstider, kan det være fint å høre med leder.

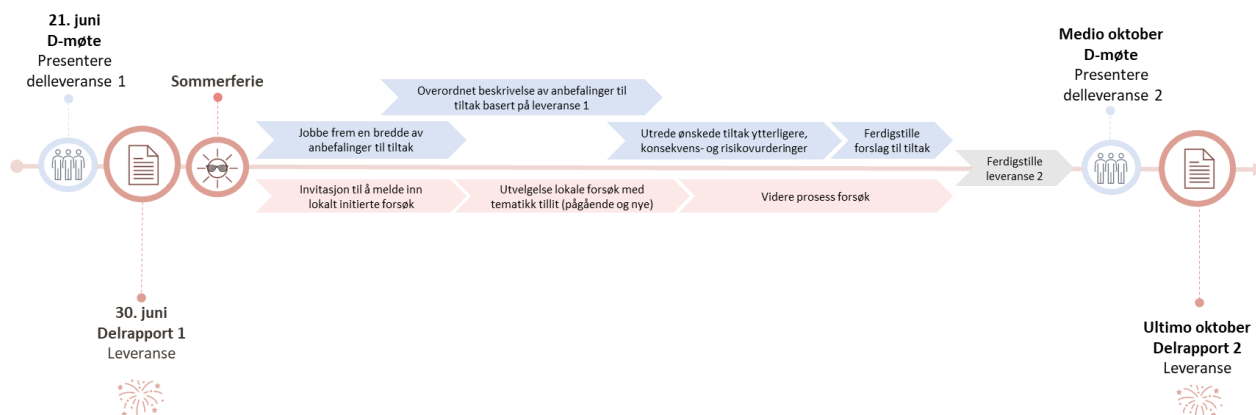
4.2.5.4 Videreutvikle tilliten internt

Samtalepakkene viser at det har vært flere gode samtaler i ulike enheter i NAV knyttet til tillit. Enhetene har reflektert rundt hva relasjonell tillit og organisatorisk tillit betyr for dem. De har også diskutert om det er utfordringer knyttet til tillit som ikke kan løses i egen enhet og om dette bør løftes til sekretariatet for tillitsreformen. Totalt var det 33 enheter som sendte inn utfordringer til sekretariatet. En foreløpig gjennomgang av samtalepakkene fra enhetene har flere fellestrekk knyttet til utfordringer som ikke kan løses selv.

- Flere peker på at **forenkling av ulike deler av regelverket** NAV forvalter vil blant annet bidra til at bruker forstår NAV bedre, lette saksbehandling og samhandling internt. Personvern/GDPR trekker frem av flere som altfor rigid og at det skaper utfordringer i den daglige samhandling med bruker.
- Det pekes på at en «**kompetanseskø**» vil lette tilgangen til fagspørsmål for veiledere og gjøre det enklere for brukere å få svar på ulike spørsmål, særlig ytelsesspørsmål.
- Det er krevende at det er **høy endringstakt**, og skjer stadig endringer i både systemer og prosesser. Enkelte opplever at en har manglende tid og kapasitet til å sette seg inn i nye løsninger og endringer.
- Mange enheter trekker frem **grensesnittet mellom NAY og NAV-kontoret** som utfordrende og at slik samhandlingen/saksflyten er lagt opp i dag, så er det ikke lagt opp til at det skal være tillit mellom NAY og NAV-kontoret.
- Flere peker på at det er **behov for flere samhandlingsarenaer**, særlig i regionene hvor fag og regelverk er tema.
- Vi må jobbe med **klarspråk** og begrepsbruk. Unngå å bruke ord og uttrykk som skaper avstand og mindre tillit.
- Det pekes på at det er krevende at man ikke har **felles systemer for stat og kommune**. Felles personalsystem, tariffavtaler og tidsregistreringssystemer for statlige- og kommunalt ansatte trekkes frem blant flere.

5. Videre arbeid

Som beskrevet tidligere skal det jobbes videre med anbefalinger til tiltak med utgangspunkt i de funnene som er lagt fram i denne rapporten. Arbeidet med tillitsreformen skal pågå over tid. Delleveranse 1 (kartlegging av hva som utfordrer tilliten i NAV og funn) og delleveranse 2 (forslag til tiltak) vil derfor være ett første steg i arbeidet med å utvikle tilliten i NAV. Det aller viktigste arbeidet er de prosessene som skjer lokalt i enhetene. Arbeidet med å utvikle tilliten i NAV vil videreføres gjennom både de lokale prosessene og en implementeringsfase, der tiltak skal settes ut i livet. Etablering av forsøk og videre utvikling av tilliten internt i den enkelte enhet er viktige prosesser som videreføres etter delleveranse 2.



Figur 9 Overordnet prosess delleveranse 2

6. Vedlegg

6.1 Innhold

Vedlegg	Innhold
1. Referanseliste	Lokal tjenesteutøvelse – kompetanse <ol style="list-style-type: none">1. Sluttrapport nåsituasjonsanalyse: Læringspraksis og læringskultur i NAV (NTNU 2022)2. Rapport evaluering av videreutdanning i NAV: Ansattes vurdering av videreutdanning for NAV-ansatte 2019-2021 (Arbeids- og tjenestelinjen 2022)3. NAVs omverdensanalyse 2021: Utvikling, trender og konsekvenser fram mot 2035 (Arbeids- og velferdsdirektoratet 2021)4. Evaluering av kompetanseledelse – et prosess-støtteverktøy for ledere og medarbeidere i NAV (Oxford Research AS 2021)5. NAV i en ny tid? En evaluering av hvordan retningsvalgene i Stortingsmelding 33 implementeres på NAV-kontorene (Oslo Met 2020)6. Medarbeidernes kompetanse ved NAV-kontorene: Endringer i utdanningsbakgrunn, læring på arbeidsplassen og kompetanse 2011-2018 (Oslo Met 2019)7. Analysedokument – funn og analyser fra prosjekt Økt kompetanse 2019-2022 Organisatorisk læring og kompetanseutvikling i NAV – vedtatt av D-møtet i februar 2023 Lokal tjenesteutvikling – innovasjon <ol style="list-style-type: none">1. Stimulabprosjektet "Utsiden inn", Evalueringsrapport AFI, 20202. Stimulabprosjektet "Utsiden inn", Oppsummering følgeevaluering Halogen Rambøll og AV DIR, 20213. Sluttrapport og anbefaling: Innovasjonsplattformen i NAV, 2022 Mål og resultatstyring <ol style="list-style-type: none">1. Kartlegging mål- og resultatstyring – Oppsummering funn<ol style="list-style-type: none">1. Hovedfunn/sammendrag2. Metode3. Påvirkning på handlingsrommet4. Mål- og resultatstyring<ol style="list-style-type: none">I.Statlige styringsdokumenterII.Oppfatning av mål- og resultatstyringIII.Balansen mellom kvantitative og kvalitative målIV.KonkurransenV.InvolveringVI.Kommunale styringsdokumenter5. Styringsdialog6. Styringsdialog på NAV-kontor
2. Vedlegg	Kartlegging mål og resultatstyring – Oppsummering av funn