ARBEIDSFORSKNINGSINSTITUTTET AFI

Evaluering av «Utsiden inn»

Et innovasjonsprosjekt med bruk av tjenestedesign i form av «den triple diamant» ved fem NAV-kontor

Sammendrag

Helge Svare og Arne Lindseth Bygdås

OSLO METROPOLITAN UNIVERSITY
STORBYUNIVERSITETET

Dette sammendraget bygger på AFI-rapport nummer: 2021:05

ISBN 978-82-7609-428-2

ISSN 2703-836X

© Arbeidsforskningsinstituttet AFI, OsloMet – storbyuniversitetet, september 2021

Den fulle rapporten kan lastes ned gratis fra fagarkivet.oslomet.no

Sammendrag

Denne rapporten presenterer funn fra en evaluering som Arbeidsforskningsinstituttet AFI ved OsloMet har uført for Arbeids- og velferdsdirektoratet (AVdir) av innovasjonsprosjektet «Utsiden inn». Prosjektet har omfattet fem NAV-kontorer fra ulike deler av landet; NAV Lillestrøm, NAV Balsfjord-Storfjord, NAV Hareid-Ulstein-Sande, NAV Klepp-Time og NAV Grünerløkka, og var finansiert med midler fra StimuLab som er et samarbeid mellom Digitaliseringsdirektoratet og DOGA. I løpet av prosjektet har disse kontorene fått opplæring i tjenestedesign og «den triple diamant» som representerer en spesiell modell for tjenesteinnovasjon, og initiert egne innovasjoner ved bruk av metodene som denne modellen foreskriver. Tjenestedesign er en fagretning innen design med mål om å utvikle brukerrettede og helhetlige tjenester med utgangspunkt i brukeres faktiske behov. I den triple diamant organiseres designprosessen i tre faser (eller diamanter); i) diagnose, ii) utforskning av mulighetsrom og iii) utvikling og implementering av løsninger.

Ved hvert av de deltakende kontorene har arbeidet i prosjektet vært ledet av et kjerneteam som i hovedsak har bestått av ansatte med brukerkontakt. Dette gjør at prosjektet faller inn under kategorien *medarbeiderdrevet innovasjon*, forkortet MDI. Evalueringsoppdraget har gått ut på å framskaffe kunnskap som bidrar til å tydeliggjøre styrker, utfordringer og svakheter ved bruk av den triple diamant, tjenestedesign og MDI som metode, for å løse komplekse problemstillinger i NAV-kontorer, samt hvordan metoden påvirker utviklings- og endringsarbeid, ledelse, kompetanse og organisering ved kontorene. Evalueringen forholder seg til følgende tre overordnede problemstillinger:

1. Hvilke erfaringer har de fem NAV-kontorene fått med å drive innovasjonsarbeid ved hjelp av tjenestedesign/den triple diamant?
2. I hvilken grad er denne metodikken en egnet metode for å drive innovasjonsarbeid i NAV-kontor?
3. Hvilke faktorer/rammebetingelser hemmer eller fremmer medarbeiderdrevet innovasjon med bruk av denne metodikken, og hvordan påvirkes disse rammebetingelsene i sin tur av dette arbeidet?

Studien er gjennomført som en kombinasjon av dokument- og surveystudier, intervjuer og fokusgrupper, samt en feedbacksløyfe underveis i form av en workshop der deltakerne fikk kommentere de foreløpige funnene som ble presentert.

Tidligere forskning har identifisert et sett med faktorer som påvirker sannsynligheten for å lykkes med MDI. I denne evalueringen har vi valgt å fokusere på det vi oppfatter som de mest sentrale faktorene i den forbindelse, som til sammen utgjør det vi kaller MDIs rammebetingelser. Det gjelder kunnskapsflyt, tillit, organisatorisk medborgerskap, ansattes kontroll over eget arbeid, regeltrykk, innovasjonskultur og ledelse. Når det gjelder ledelse, er det sett på tre former for eller dimensjoner ved ledelse; myndiggjørende ledelse, rettferdig ledelse og innovasjonsledelse. Resultatene av en survey som ble sendt alle ansatte ved de fem kontorene som deltok i studien, tyder til tross for en noe moderat svarprosent på at kontorene ligger godt an med hensyn til disse faktorene, og dermed synes å ha gode rammebetingelser for MDI.

Hvilke erfaringer har de fem NAV-kontorene fått med å drive innovasjonsarbeid etter denne metodikken (den triple diamant)?
Alle kontorene som har vært med i «Utsiden inn» melder at de har fått mye ut av å være med i prosjektet. Det at opplæringen var knyttet til reelle case fra egne kontorer og «learning by doing» opplevdes som en effektiv måte å lære på. Noe av det som trekkes fram som det mest nyttige med metoden, er hvordan *innsiktsarbeidet* gjøres med *brukerintervjuer*, samt at det fokuseres på *positive avvik*, altså at man bruker det man lykkes spesielt godt med som utgangspunkt for

læring, fremfor å fokusere på det som ikke virker. I tillegg til de konkrete innovasjonene som er utviklet i prosjektet, er altså kompetansehevingen som prosjektet har bidratt til et viktig og verdifullt resultat, ikke minst fordi den legger et grunnlag for videre lokalt innovasjons- og forbedringsarbeid. De ansatte som har vært involvert og kontorene som helhet, rapporterer også å ha fått økt tillit til at de er i stand til å lede og drifte innovasjonsarbeid selv uten ekstern bistand, noe som også gjør det lettere å sette i gang lokalt innovasjonsarbeid videre.

I hvilken grad er den triple diamant en egnet metode for å drive innovasjonsarbeid ved NAV-kontor?

Evalueringen peker i retning av at MDI med bruk av tjenestedesign/den triple diamant kan være en egnet metode for innovasjon ved lokale NAV-kontor. Denne konklusjonen må samtidig sees i lys av spørsmålet om hva som her ligger i begrepet om egnethet. Om vi omformulerer spørsmålet til et spørsmål om styrker og svakheter ved bruk av tjenestedesign/den triple diamant i MDI ved lokale NAV-kontor, kan følgende poenger fremheves:

Medarbeidere i en virksomhet har ofte tilgang til en annen type kunnskap om virksomheten de jobber i, enn det ledelsen har. De ser gjerne andre utfordringer, men kan også ha et annet blikk for ressursene som bedriften disponerer over. MDI kan derfor åpne opp for innovasjoner som ikke så lett lar seg gjennomføre på andre måter. Medarbeidernes typisk nære kjennskap til lokale forhold og kontekster gjør det videre mulig å realisere innovasjoner som er *bedre tilpasset* de lokale forholdene, og derfor virker bedre. Dette ser vi også reflektert i innovasjonene i «Utsiden inn».

En potensiell begrensning med tjenestedesign/den triple diamant gjennomført som MDI er at det typisk fører til små og skrittvise (inkrementelle) innovasjoner med relativ lav innovasjonshøyde (originalitet), og der den lokale forankringen kan bidra til at innovasjonene som utvikles, får liten spredning. Dette ser vi også tegn til i «Utsiden inn». Dette bør imidlertid ikke sees som en innvending mot å bruke metoden, men heller legges som premiss dersom man velger å satse på slik innovasjon. I den forbindelse bør man også legge til grunn at mange mindre, inkrementelle innovasjoner kan få store effekter over tid i den grad de inngår i en kultur for kontinuerlig innovasjon. Videre bidrar MDI til å bygge og aktivere lokal innovasjonskompetanse som kan gi mer langsiktig nytte om man legger til rette for det. Informantene påpeker i den forbindelse at deltakelsen i «Utsiden inn» allerede har gitt dem kompetanse og motivasjon til å planlegge og implementere nye prosjekter med bruk av tjenestedesign.

Det er ellers verdt å merke seg at flere av informantene peker på at man bør ha en pragmatisk holdning til den triple diamant, der man er fleksibel med hensyn til hvilke elementer fra metoden som tas i bruk og tilpasser dem situasjonen. Dette er også i tråd med tankegangen bak tjenestedesign: Konseptet er ment å representere en verktøykasse med verktøy og perspektiver som erfarne brukere kan benytte seg av basert på eget skjønn.

Hvilke faktorer/rammebetingelser hemmer og fremmer denne formen for medarbeiderdrevet innovasjon?

Spørsmålet om den triple diamant iverksatt som medarbeiderdrevet innovasjon egner seg for NAV-kontor, reiser også spørsmålet om hvilke rammebetingelser som hemmer eller fremmer slik innovasjon. Denne studien styrker antakelsen om at de ulike faktorene som over ble antatt å utgjøre vesentlige rammebetingelser for MDI, faktisk er slike rammebetingelser. Analysen av studiens data fremhever særlig ledelse (innovasjonsledelse, myndiggjørende ledelse og rettferdig ledelse), organisatorisk medborgerskap og ansattes tillit til nærmeste leder som vesentlige rammebetingelser som bidrar til å bygge en positiv innovasjonskultur og øke sannsynligheten for å lykkes med tjenesteinnovasjon iverksatt som MDI. Det betyr at eventuelle initiativ for at flere NAV-kontor skal ta i bruk den triple diamant iverksatt som MDI, også bør ha et blikk for disse betingelsene og eventuelt i hvilken grad de kan styrkes.

I intervjuene fremheves særlig ledelse som en sentral rammebetingelse. Her spiller det vi kaller leders *performative* innovasjonskulturbygging en viktig rolle. Begrepet viser til alt en leder sier eller gjør for å fremme innovasjon. Ledernes rolle som talent- og mulighetsspeidere fremheves også som viktig, altså det å ha øye for de ansattes kunnskaper og kompetanse, og det å kunne *se* hvilke muligheter dette gir for å utvikle noe nytt. De ansatte vektlegger videre hvor viktig det er å oppleve at ledelsen gir dem tillit, og hvordan dette skaper et mulighetsrom der de trygt kan komme med ideer til forbedringer og prøve dem ut. Toleranse for at slike forsøk kan mislykkes, styrker dette mulighetsrommet ytterligere.

Rammebetingelser som fremheves som hemmende for MDI, er tidspress eller frykt for økt tidspress, samt konservatisme hos enkelte ansatte som foretrekker å fortsette med godt innarbeidede arbeidsmetoder, fremfor å utvikle og prøve ut nye. Informantene vektlegger også at de som får ansvar for å drifte MDI-prosjekter ved lokale NAV-kontorer, ikke må undervurdere behovet for løpende kommunikasjon med de øvrige kollegaene underveis. Bred medvirkning er også viktig: Alle som berøres av en innovasjon ved et kontor, bør få anledning til å være med å diskutere de nye løsningene som utvikles. Dette kan både bidra til å gjøre innovasjonene bedre, og til å øke motivasjonen hos de ansatte til å bidra til å virkeliggjøre dem.

Flere av de involverte kontorene hadde allerede før «Utsiden inn» startet opp, lagt opp til en omfattende grad av teamorganisering hvor arbeidsoppgaver løses av tverrfaglige team på tvers av den eksisterende avdelingsstrukturen. Flere informanter fremhever hvordan også dette bidrar til å lette arbeidet med MDI. En slik teamstruktur gir fleksibilitet ved at ideer kan prøves ut i mindre målestokk uten at det krever mye planlegging, omdisponering av ressurser eller oppfølging.

Alt som her er angitt som rammebetingelser kan styrkes eller forbedres gjennom systematisk utviklingsarbeid, og evalueringen tyder også på at arbeidet med den triple diamant iverksatt som MDI bidrar til en slik positiv utvikling.

Systemkartet

Systemkartet er et visuelt verktøy som ble utviklet og tatt i bruk av deltakerne i «Utsiden inn» for å holde oversikt over feltet de opererte i, oppdage hvordan lokale endringer noen ganger forutsatte bistand fra andre deler av NAV-systemet, og se andre relevante sammenhenger. Informantene er i hovedsak samstemte i at ideen bak systemkartet er god, og at kartet også til dels har bidratt til visualiseringer som har gitt god støtte til dialogen underveis i prosjektet. Samtidig vektlegges det at kartet fungerer best når det ikke blir for omfattende eller komplekst. Og det advares mot at kartet blir et mål i seg selv: Det har først og fremst en positiv funksjon når det fungerer som en støtte for pågående diskusjoner knyttet til hvordan en innovasjon involverer flere deler av NAV-systemet.

Spredning og oppskalering

Erfaringene fra «Utsiden inn» viser at det er mulig å se for seg ulike modeller for hvordan MDI knyttet til tjenesteinnovasjon kan organiseres og hvem som i så fall bør involveres. Kontorene som har deltatt i «Utsiden inn» har tilegnet seg en viktig kompetanse, med stor potensiell nytte for andre kontor som eventuelt skal i gang med det samme, kanskje spesielt i nærområdet. Representanter fra fylkesnivået i NAV og AVdir har hatt ulike roller i forhold til kontorene som var med i «Utsiden inn», og alle synes å ha fungert bra. Med tanke på *videre* spredning av metodikken er det mulig at særlig fylkesnivået i NAV bør ta en mer aktiv rolle, for eksempel som koordinator av ressurspersoner som kan bistå lokale kontorer i fremtidige prosjekter lik «Utsiden inn».

AVdir har spilt en sentral rolle i tilretteleggingen av dette prosjektet, og er i en solid posisjon til å gjøre det i eventuelle fremtidige prosjekter som bygger videre på det som nå er oppnådd. Dette

kan innebære alt fra å utvikle kompetansemoduler og gjøre dem bredt tilgjengelige, til oppretting av erfaringsnettverk, oppsett av insentivordninger for å frigjøre tid eller muliggjøre hospitering mellom lokale kontorer, eller organisere kurs og lederopplæring hvor innovasjonsledelse og tjenestedesign inngår i større grad.