

FoU-plan for NAV

2021–2025



Sammendrag

Denne planen skal gi retning for FoU-arbeidet i NAV i perioden 2021–2025. FoU står for **forskning og utvikling**. Det omfatter virksomhet som fremskaffer grunnlaget for kunnskapsbasert praksisutøvelse, tjenesteutvikling og innovasjon, samt for beslutninger, råd og anbefalinger.

FoU-planen skal støtte opp under NAVs virksomhetsstrategi, og ser også hen til Arbeids- og sosialdepartementets FoU-strategi.

FoU-planen redegjør for grep som skal bidra til å styrke det samlede kunnskapsgrunnlaget og dekke viktige og konkrete kunnskapsbehov vi har i NAV.

Hvordan kan FoU-arbeid bidra til å forbedre NAV?

FoU-arbeid kan bidra til å **forbedre praksisutøvelse** gjennom utvikling av forskningsbasert kunnskap om utfordringer og behov som krever støtte fra NAV, om hva som virker, og ved å gjøre funn og resultater tilgjengelige for de som skal bruke dem.

Det kan også bidra til et bedre kunnskapsgrunnlag for **tjenesteutvikling og digital utvikling** i NAV. FoU kan gi støtte gjennom flere faser av utviklingsarbeidet, blant annet ved å fremskaffe kunnskap om problemet som må løses, finne inspirasjon til løsninger, samt evaluering av om og hvordan løsningen virker (effektstudier) og hvordan implementeringen av løsningen har gått (prossevaluering).

Videre kan FoU-arbeid bidra til et **bedre grunnlag for beslutninger, råd og anbefalinger** gjennom å fremskaffe relevant forskningsbasert kunnskap. Dette handler også om å bygge et godt grunnlag for styringssignaler, faglige råd og anbefalinger til egen etat, og å støtte opp under kunnskapsbasert politikkutvikling gjennom velinformerte råd og anbefalinger.

Prinsipper for FoU-arbeidet

Forskning og analyser må være **relevante**, og **kvalitet** er et grunnpremiss. Videre må vi jobbe for at resultatene av FoU-arbeidet blir tatt i bruk, slik at de får **påvirkningskraft**. Viktige forutsetninger her er at resultatene må komme i tide til å påvirke beslutninger, og at kunnskap er tilgjengelig og forståelig for de som skal bruke den.

Tematiske satsingsområder

NAVs tematiske satsingsområder skal bidra til at vi bygger et godt kunnskapsgrunnlag på områder vi mangler kunnskap, eller på områder hvor det er særlig viktig at NAV lykkes for å løse samfunnsoppgavet. De tematiske områdene er ikke ment å omfatte alle kunnskapsbehov i NAV, og enkelte tverrgående temaer – som digitalisering og organisasjonsutvikling – inngår som elementer i de ulike satsingsområdene.

Planen presenterer de **fire tematiske satsingsområdene** som er valgt for denne planperioden, og byr på korte beskrivelser av hvert område:

- Samhandling med brukere
- Arbeidsrettede tiltak og virkemidler
- Pålitelig forvaltning
- Sosiale tjenester i NAV

FoU-virkemidler

Planen gir også en innføring i NAVs FoU-virkemidler, og beskriver hvordan vi vil forbedre bruken av dem ut fra prinsippene om relevans, kvalitet og påvirkningskraft. De ulike virkemidlene skal samlet dekke både kortsiktige kunnskapsbehov og langsiktig kunnskapsoppbygging, og kan brukes hver for seg eller i kombinasjon.

Følgende virkemidler presenteres:

- oppdragsforskning
- bidragsfinansiering av forskningsprosjekter
- interne analyser
- kunnskapsoppsummeringer
- forskningsrådets virkemidler
- strategisk samarbeid med universiteter og høyskoler

Tilgjengeliggjøring, formidling og bruk av kunnskap

Resultatene av NAVs FoU-aktivitet skal få påvirkningskraft ved at vi gjør kunnskapen tilgjengelig, relevant og interessant for interne og eksterne målgrupper.

Det er stort spenn i FoU-prosjektene NAV finansierer, og det er nødvendig å vurdere funn og implikasjoner av disse i hvert enkelt tilfelle. Noen prosjekter kan munne ut i funn som har direkte konsekvenser for politikktutvikling eller praksisutøvelse, mens andre forskningsfunn snarere er bidrag til det generelle kunnskapsgrunnlaget på et område. For å fremme økt bruk av kunnskap fra FoU-prosjektene, vil vi utarbeide en veileder for hva vi skal gjøre når vi mottar resultater fra forskning.

Kunnskapsbasert tjenesteutvikling i NAV

Planen beskriver to former for tjenesteutvikling hvor NAV bruker mye ressurser, hvor FoU-arbeid kan yte et betydelig bidrag, og hvor vi i langt større grad enn i dag bør jobbe systematisk med å kunnskapsbasere utviklingsarbeidet.

- **Tjenesteutvikling initiert i NAV-kontor** handler om hvordan vi kan utnytte potensialet i alt utviklingsarbeidet som foregår i 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.
- **Kunnskapsbasert digitalisering av arbeids- og velferdstjenestene** beskriver det særegne med den digitale produktutviklingen som foregår i NAV, og hvilke FoU-aktiviteter som kan støtte opp om utviklingsarbeidet. I planperioden vil NAV jobbe med hvordan vi kan finne måter å få forskning og analyse til å bli en integrert del av NAVs digitale utviklingsarbeid.

Roller og ansvar i FoU-arbeidet

Avslutningsvis tar vi for oss roller og ansvar i FoU-arbeidet i NAV. Alle i NAV har et ansvar for at vi skal jobbe mer kunnskapsbasert, men ulike aktører har ulikt ansvar når det gjelder å etterspørre, produsere, fremskaffe, formidle og bruke kunnskap. Et sentralt begrep er **fageier**, som beskriver alle i NAV som har et faglig ansvar og dermed kunnskapsbehov.

Innhold

Sammendrag	2
1. Innledning	5
1.1 Hva mener vi med FoU?	5
1.2 Hva FoU-planen ikke omfatter	6
2. Hvordan kan FoU-arbeid bidra til å forbedre NAV?	7
2.1 Kunnskapsbasert praksis- og tjenesteutøvelse	7
2.2 Kunnskapsbasert utvikling og innovasjon	7
2.3 Kunnskapsbaserte beslutninger, råd og anbefalinger	9
3. Prinsipper for FoU-arbeidet	10
4. Tematiske satsingsområder	11
4.1. Samhandling med brukere	12
4.2 Arbeidsrettede tiltak og virkemidler	12
4.3 Pålitelig forvaltning	13
4.4 Sosiale tjenester i NAV	14
5. Virkemidler i FOU-arbeidet	16
5.1 Oppdragsforskning	16
5.2 Bidragsfinansiering av forskningsprosjekter	17
5.3 Interne analyser	18
5.4 Kunnskapsoppsummeringer	19
5.5 Forskningsrådets virkemidler	20
5.6 Strategisk samarbeid med universiteter og høyskoler	21
6. Tilgjengeliggjøring, formidling og bruk av kunnskap	23
7. Kunnskapsbasert tjenesteutvikling i NAV	25
7.1 Tjenesteutvikling initiert i NAV-kontor	26
7.2 Kunnskapsbasert digitalisering av arbeids- og velferdstjenestene	27
8. Roller og ansvar i FoU-arbeidet	30
8.1 Organisering av FoU-arbeidet: Hvem har ansvar for hva?	30
8.2 Roller og ansvar i en FoU-anskaffelse	31
Vedlegg	34
Referanser og nyttige lenker	34

1. Innledning

FoU-arbeidet i NAV skal bidra til å forbedre NAV ved å

- fremskaffe kunnskap som kan bidra til god praksisutøvelse
- inngå som del av kunnskapsbasert utvikling og innovasjon
- fremskaffe godt kunnskapsgrunnlag for beslutninger, råd og anbefalinger

Denne planen konkretiserer prinsipper og virkemidler for hvordan NAV skal fremskaffe forskning og analyser som er relevante og pålitelige, og som oppleves som nyttige. Planen etablerer fire tematiske satsningsområder. Dette er områder som er av stor betydning for å utvikle NAV videre og hvor vi har særlige kunnskapsbehov.

Planen skal konkretisere mål og gi retning for FoU-arbeidet, og støtte opp under NAVs virksomhetsstrategi. Planen ser også hen til Arbeids- og sosialdepartementets FoU-strategi. I denne framgår det at Arbeids- og velferdsdirektoratet har et selvstendig ansvar for å fremskaffe og formidle

forskning og kunnskap som er relevant for politikkutvikling, tjenesteutvikling og egen praksis.

NAVs virksomhetsstrategi er styrende for FoU-planen, og skal oppdateres i 2022. For å gi muligheter for tilpasninger i den sammenheng, samt ta høyde for endrede behov i årene som kommer, vil vi foreta nødvendige oppdateringer i planen hvert år. Planen vil så gjelde for påfølgende fireårsperiode. Første oppdatering av planen vil bli etterkant av at ny virksomhetsstrategi for NAV foreligger (primo 2023).

1.1 Hva mener vi med FoU?

FoU står for forskning og utvikling. FoU i NAV er systematisk og kreativ virksomhet som utføres for å oppnå økt kunnskap, med formål om å forbedre løsninger, tjenester og praksisutøvelse på arbeids- og velferdsområdet. Vår definisjon av FoU-virksomhet tar utgangspunkt i OECDs Frascatimanual ([Frascatimanualen 2015 Forskningsrådet](#)), men er tilpasset våre formål.



FoU i NAV består av:

- *Anvendt forskning*, som er aktivitet som utføres for å skaffe til veie ny kunnskap, primært rettet mot bestemte praktiske formål eller anvendelser.
- *Utviklingsarbeid*, som i denne sammenheng er systematisk virksomhet som bruker kunnskap fra forskning, praktisk erfaring og brukere for å fremstille nye eller vesentlig forbedrede tjenester, virkemidler og systemer.
- *Innovasjon*, som handler om å ta i bruk nye metoder, konsepter, løsninger eller teknologier, eller å kombinere disse på nye måter, for å skape effektive og hensiktsmessige løsninger.
- *Eksperimentering*, som er bruk av vitenskapelige metoder for å teste nye ideer, løsninger eller hypoteser.

1.2 Hva FoU-planen ikke omfatter

Avgrensning opp mot annet kunnskapsarbeid

NAVs FoU-portefølje skal ikke finansiere grunnforskning. *Grunnforskning* er definert som eksperimentell eller teoretisk virksomhet som primært utføres for å skaffe til veie ny kunnskap om det underliggende grunnlaget for fenomener og observerbare fakta, uten sikte på spesiell bruk.

FoU-virksomheten i NAV er avhengig av, men ikke det samme som, *annet kunnskapsarbeid* i etaten, som datafangst, statistikkutvikling og statistikkproduksjon, generelt utredningsarbeid og generell overvåkning av arbeidsmarkedet og trygdeordningene.

Avgrensning opp mot kompetansearbeid

En viktig forutsetning for kunnskapsbasert praksisutøvelse og utviklingsarbeid, er medarbeidernes kompetanse til å finne og anvende relevant kunnskap. Det er leders ansvar å tilrettelegge for at de ansatte har kompetanse, kapasitet og gode rammer for dette.

Kunnskapsbasert praksisutøvelse i NAV er også avhengig gode strukturer, modeller og metoder for systematisk kompetanseutvikling i organisasjonen, slik at medarbeidere skal kunne ha de kunnskaper og ferdigheter som kreves for å få flere i arbeid og skape gode brukeropplevelser. Dette dekkes av *Rammer for læring og kompetanseutvikling i NAV*, som er under utvikling gjennom prosjekt Økt kompetanse (2018-21).

FoU-planen omfatter ikke beskrivelser av hvordan vi skal ta kunnskap i bruk i NAV, eller hvilke former for kompetanse det krever av ledere og ansatte. FoU-arbeidet handler om å legge til rette for bruk gjennom å jobbe etter prinsippene som er beskrevet under kapittel 3. Videre vil vi utarbeide en veileder for hvordan NAV bør ta imot resultater av forskning, beskrevet under kapittel 6. Dette omfatter blant annet å vurdere implikasjoner av funn og å utarbeide en plan for kunnskapsdeling og forskningskommunikasjon i samarbeid med ulike enheter i NAV.

2. Hvordan kan FoU-arbeid bidra til å forbedre NAV?

2.1 Kunnskapsbasert praksis- og tjenesteutøvelse

For å levere arbeids- og velferdstjenester av stadig bedre kvalitet, må vi utnytte relevante kunnskapskilder i møtet med brukeren. Figur 1 viser hvilke elementer som inngår i en kunnskapsbasert praksisutøvelse.

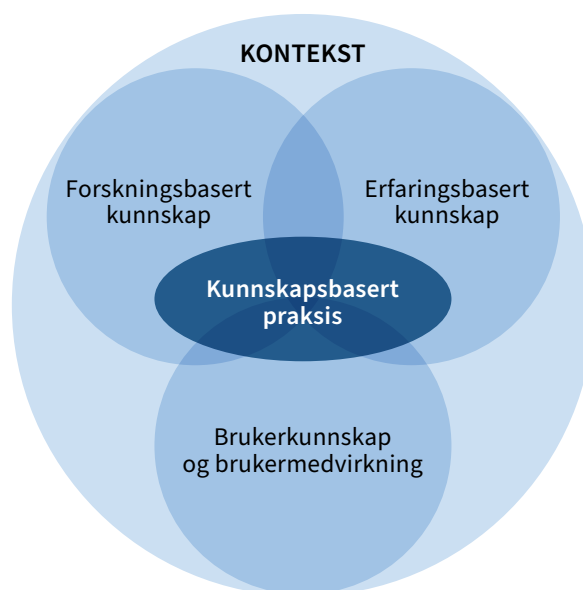
Modellen består av tre elementer:

- Bruerkunnskap og -medvirkning henviser til brukernes kunnskap om egen situasjon, deres ønsker og behov.
- Erfaringsbasert kunnskap er fagpersoners erfaringer og kritiske og etiske vurderinger.
- Forskningsbasert kunnskap er systematisk innhentet og kritisk vurdert forskning.

Disse elementene er rammet inn av en større sirkel, som er konteksten. Dette er alt i omgivelsene som man bør være bevisst på eller ta hensyn til, eksempelvis det lokale arbeidsmarkedet, hvilke tiltak som er tilgjengelige, hvilke regler og rammebetingelser man må forholde seg til, og så videre.

FoU-arbeidets bidrag inn i dette er å fremskaffe pålitelig og relevant forskningsbasert kunnskap. Det er viktig å merke seg at forskningen også kan bidra til å systematisere den brukerbaserte og erfaringsbaserte kunnskapen. Kunnskapsbasert praksis krever at vi styrker det kunnskapsgrunnlaget praksisutøverne i NAV kan lene seg på, men også at vi er bevisste på hvilke kilder vi henter kunnskapen fra. Den forskningsbaserte kunnskapen må oppsummeres og formidles på en slik måte at den er enkel å ta i bruk.

Figur 1: Modell av kunnskapsbasert praksis



Kilde: Kunnskapsbasertpraksis.no

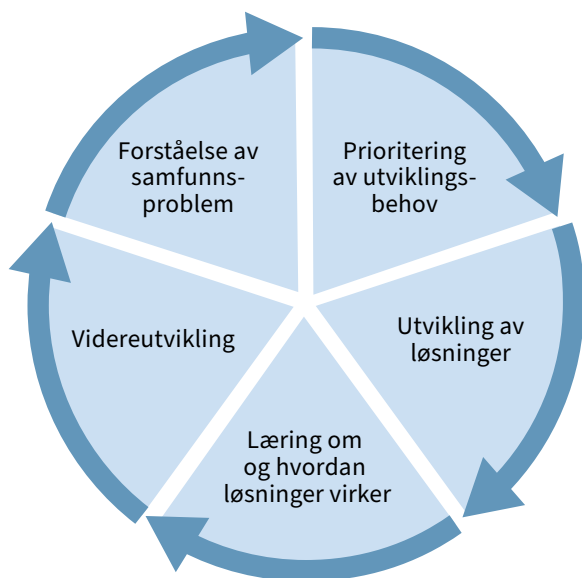
2.2 Kunnskapsbasert utvikling og innovasjon

FoU-arbeid kan bidra inn i kunnskapsbaserte utviklingsprosesser. En generell modell for en kunnskapsbasert utviklingsprosess er illustrert i figur 2 nedenfor. Her tar beslutningstakere (lest fra øverst til venstre) utgangspunkt i beste tilgjengelige kunnskap for å forstå utfordringene de står overfor, og hva de ønsker å oppnå. På denne bakgrunn prioriterer de ressursene til utviklingsarbeid etter hvor behovet er størst og en vurdering av om virksomheten kan løse behovet. Deretter delegeres ansvaret for å utvikle løsninger til en underliggende enhet, som bruker egnede evalu-

eringer til å lære om løsningen virker etter hensikten og om den bidrar til å løse samfunnsproblemet. Denne læringen gir grunnlag for videre utvikling. Læringen gjennom prosessen skaper en ny forståelse som igjen gir utgangspunkt for videre prioritering av utviklingsbehov.

Modellen er åpenbart en forenkling av virkeligheten, i praksis blir delene inn i hverandre og man vil gjerne gå tilbake eller repetere etter behov. For eksempel er det god praksis at utvikling av og læring om løsning skjer parallelt.

Figur 2: Modell for kunnskapsbaserte utviklingsprosesser



Kilde: Tilpasning av en modell fra *The What Works Network* (2018)

FoU-arbeidet kan særlig bidra til å forbedre kunnskapsgrunnlaget for beslutninger i tre deler av prosessen:

Forstå problemet: For å kunne ta riktige beslutninger om de problemene som skal løses, må vi utrede problemet tilstrekkelig. Hvor omfattende og systematisk et slikt arbeid skal være, avhenger av problemets kompleksitet, omfang og årsak. For å forstå problemet, må vi ta i bruk foreliggende kunnskap og gjøre nødvendige nye analyser.

Inspirasjon til mulige løsninger fra teori og empiri:

Underveis i utviklingsarbeidet kan FoU-arbeid bidra til å anvende relevant teori, eksempelvis fra adferdspsykologi, eller frem-skatte kunnskap om løsninger som har virket i andre land eller i andre sammenhenger til å løse lignende problem.

Evaluere hvordan løsningen virker og om den bidrar til å løse problemet:

Når systemet, løsningen eller tjenesten er utviklet, må vi innhente kunnskap om hvordan løsningen virker. *Prosessevalueringer* kan gi oss kunnskap om gjennomføringen og iverksettingen, og si noe om hvilke faktorer som bidrar til at løsningen virker eller ikke virker. *Effektevalueringer* kan gi oss svar på om løsningen vi har utviklet bidrar til å løse det problemet den var ment å løse (se faktaboks)

Hva er prosessevaluering og effekt-evaluering?

En prosessevaluering ser på selve gjennomføringen av et program – fra innsats til utfall og virkning – for å forklare hvorfor mål innfris, eller ikke (evalueringsportalen.no). Eksempelvis undersøker en prosessevaluering hva et tiltak eller en tjeneste er: Hva er innholdet? Hvilke aktiviteter eller deltjenester består det av? Hvem mottar tjenesten? Avviker iverksettingen fra planen (designet)? Varierer iverksettingen mellom stedene som leverer tjenesten? (Rossi m.fl. 2019).

En effektevaluering prøver å isolere virkningene av det man evaluerer fra andre faktorer som kan påvirke utfallet (Khandker m.fl. 2009), slik som økonomiske svingninger. Effektevalueringer kan brukes til å vurdere om et virkemiddel, tiltak eller regel oppnår formålet. Slike evalueringer kan se på direkte og indirekte konsekvenser, og disse kan være både tilsiktede og utilsiktede.

2.3 Kunnskapsbaserte beslutninger, råd og anbefalinger

Beslutninger

Det tas kontinuerlig beslutninger på alle nivåer i vår organisasjon, i departement og i politisk ledelse. For å ta de gode og riktige beslutningene, må vi sørge for at det foreligger et best mulig kunnskapsgrunnlag. Et godt faglig grunnlag kan bygge på systematisert erfaringsbasert kunnskap, solid kunnskap om brukerne og forskningsbasert kunnskap, i tillegg til en god forståelse av konteksten beslutningen inngår i (jf. figur 1). Det er ikke nødvendigvis slik at alle beslutninger krever et bredt kunnskapsgrunnlag, men det kreves når vi tar beslutninger som har store konsekvenser for brukerne, for virksomheten, for det arbeids- og velferdspolitiske området eller for samfunnet. FoU-aktivitet kan bidra til å fremskaffe dette.

Råd og anbefalinger

Arbeids- og velferdsdirektoratets rolle som fagdirektorat innebærer å gi råd og anbefalinger til våre overordnede departement. Som direktorat skal vi understøtte en kunnskapsbasert politikkutvikling innenfor vårt sektorområde. I NAV kan vi utnytte nærheten til praksisfeltet og den erfaringsbaserte kunnskapen som finnes der, nærheten til og kunnskapen om brukerne, samt kunnskap om kontekst og sammenhenger for å gi velinformerte råd og anbefalinger. I tillegg kommer den kunnskapen vi i NAV produserer gjennom eget statistikk- og analysearbeid og kunnskapen vi innhenter gjennom FoU-virksomheten. God oversikt over relevant forskning vil også være viktig, og til det kan kunnskapsoppsummeringer anvendes.

Gjennom den avtalte arbeidsdelingen mellom Arbeids- og velferdsdirektoratet og Arbeids- og sosialdepartementet (ASD) på FoU-området, har ASD delegert ansvaret for å fremskaffe forskning som belyser «NAV-nære» problemstillinger og

utfordringer til direktoratet. I ASDs FoU-strategi er dette beskrevet slik: «NAV har særlige fortrinn ved at de har kompetanse om innholdet i tjenester og nærhet til praksisfeltet og brukerne. Direktoratet styrer dessuten Arbeids- og velferdsetaten, og har i den sammenheng mulighet til å benytte deler av denne som arena og laboratorium for forskning, herunder forsøk og evalueringer».

I departementets FoU-strategi står det spesifisert at direktoratet gjennom sin rolle som rådgiver og faglig premissleverandør for departementet, skal arbeide for at egen virksomhet er kunnskapsbasert. NAV er delegert et hovedansvar for evaluering av virkemidler, tjenester og tiltak på arbeids- og velferdsforvaltningens områder.

Kunnskapsbasert politikkutvikling

NAV kan bidra inn i ulike faser av politikk- og regelverksutvikling med FoU-arbeid. Vi kan se for oss slikt arbeid med utgangspunkt i figur 2. I den første fasen kan NAV bidra med kunnskap for å forstå problemet, f.eks. hvilke barrierer som hindrer en viss type arbeidssøker fra å komme i arbeid. I selve utviklingsfasen kan vi blant annet bidra med analyser og simulering av konsekvenser og virkninger av det politiske initiativet eller regelverksendringen. I utprøvningsfasen kan evalueringer gi kunnskap om hvorvidt man klarer å iverksette som planlagt, og om endringen påvirker kortsiktige resultater som gjennomføring av et tiltak, og mer langsiktige utfall som sannsynlighet for å skaffe og beholde arbeid.

Ved større politikk- og regelverksendringer bør politisk nivå og forvaltningsnivå samarbeide om pilotering og gradvis innføring, slik at vi kan høste erfaringer om endringen er hensiktsmessig og får de tilskattede virkningene, samt samle kunnskap om hvordan endringen best kan innføres i fullskala. Satsinger og tiltak bør altså iverksettes på en måte som gjør det mulig å undersøke om de har de ønskede effektene.

3. Prinsipper for FoU-arbeidet

Følgende prinsipper skal være styrende for FoU-arbeidet i NAV: Relevans, kvalitet og påvirkningskraft. Under er de tre prinsippene nærmere beskrevet.

Relevans

Forsknings- og analyseprosjektene må være relevante. Det betyr at prosjektene skal dekke kunnskapsbehov og belyse problemstillinger som gir grunnlag for bedre beslutninger, bidra til at vi i større grad kan kunnskapsbasere utviklingsarbeidet i NAV, og bidra til at praksisutøvelsen i NAV og politikkutviklingen på våre områder er basert på et solid kunnskapsgrunnlag.

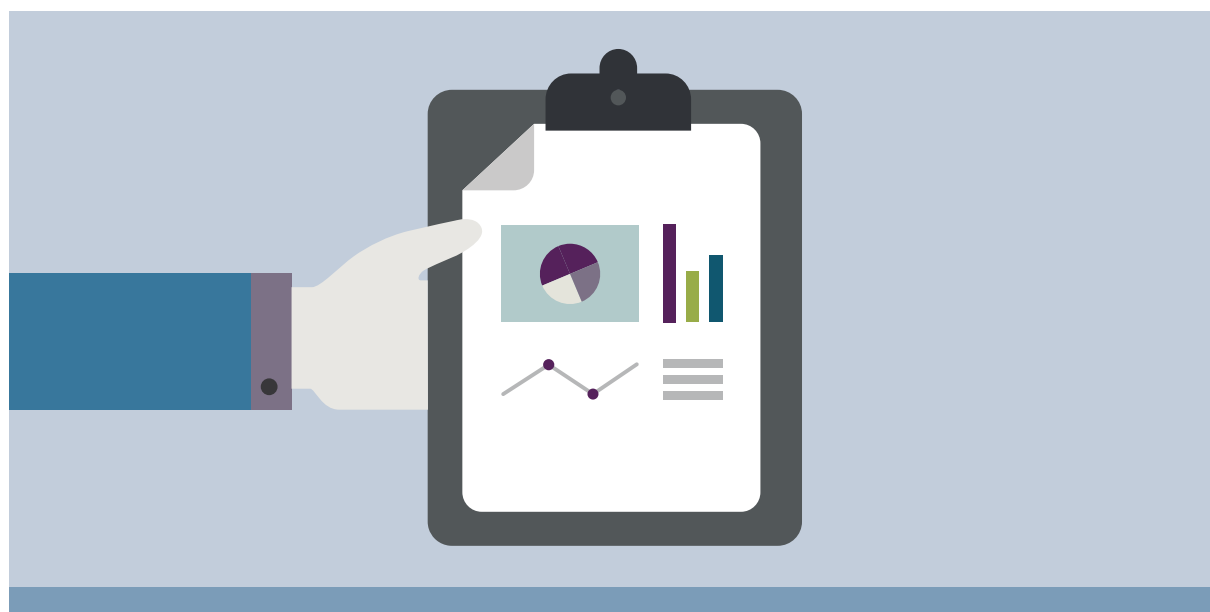
Kvalitet

Kvalitet er et grunnpremiss. Forsknings- og analyseresultatene må være pålitelige og gyldige. Dette er gjerne referert til som forskningens reliabilitet og validitet. For kvantitative studier er

etterprøvbare et viktig kriterium. Det må også være transparent rundt hvordan studien er blitt gjennomført. Forskingen må ta utgangspunkt i relevant teori og faglitteratur. Resultatene må bygge på grundige analyser av pålitelig datamateriale, gjennomført ved bruk av egnede og anerkjente vitenskapelige metoder som er tilpasset problemstillingene. Begrensninger ved forskningsresultatene må gjøres tydelige av forskerne.

Påvirkningskraft

For at FoU-arbeidet skal få påvirkningskraft, må resultatene av det brukes. I tillegg til kvalitet og relevans, vil vi legge vekt på at forskning vi bestiller eller gjennomfører, skal komme i tide til å kunne påvirke beslutninger. Vi vil derfor prioritere prosjekter med høyest mulig intensitet gitt problemstillingen. Videre må kunnskapen være tilgjengelig og forståelig for de som skal bruke den.



4. Tematiske satsingsområder

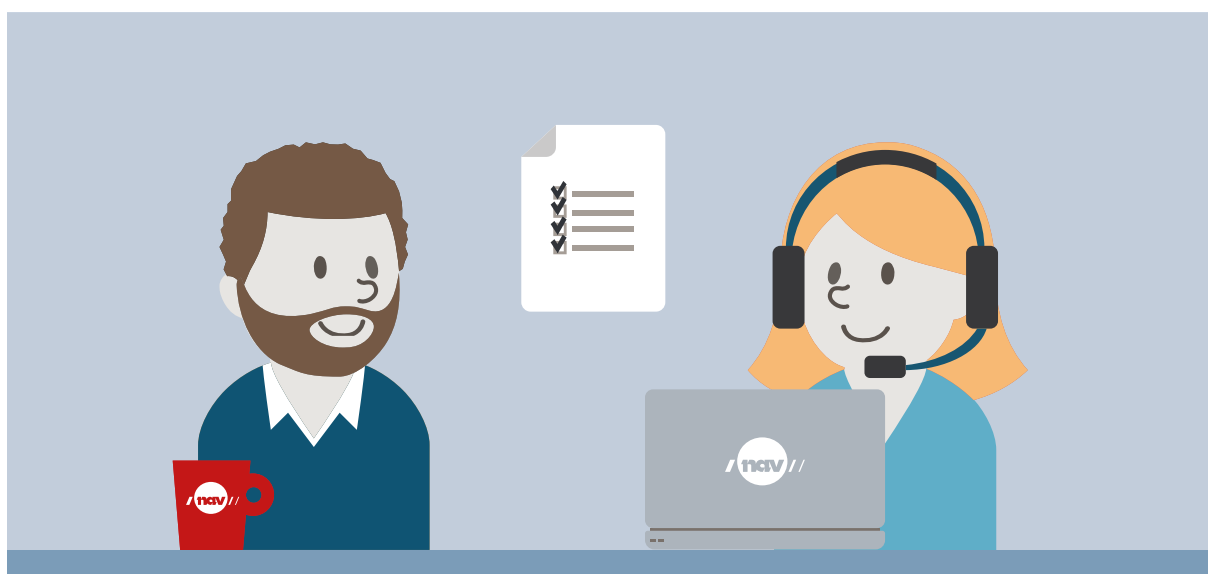
NAVs tematiske satsingsområder skal bidra til at FoU-ressursene blir brukt mest mulig effektivt for å bygge et godt kunnskapsgrunnlag på områder vi mangler kunnskap, eller der det er særlig viktig at NAV lykkes for å løse sitt samfunnsoppdrag.

Valget av tematiske satsingsområder for planperioden har videre tatt utgangspunkt i føringer i tildelingsbrevet fra Arbeids- og sosialdepartementet (ASD), gjeldende virksomhetsstrategi og langtidsplan for NAV, hvor bedre brukermøter, flere i arbeid og pålitelig forvaltning løftes frem som overordnede mål for virksomheten. Ifølge Tildelingsbrevet fra ASD for 2021 skal Arbeids- og velferdsdirektoratet særlig bidra til å oppfylle målet om et omstillingsdyktig arbeidsliv med høy sysselsetting, og økonomisk og sosial sikkerhet. Andre viktige oppgaver for NAV omtalt i tildelingsbrevet, er god ytelsesforvaltning og det å bidra til å forebygge og redusere fattigdom og fremme sosial inkludering. Ut fra disse overordnede styringssignalene, samt innspill fra organisasjonen

hentet inn som en del av forankringsprosessen i arbeidet med FoU-planen, er følgende fire tematiske satsingsområder valgt for denne planperioden:

- Samhandling med brukere
- Arbeidsrettede tiltak og virkemidler
- Pålitelig forvaltning
- Sosiale tjenester i NAV

De tematiske satsingsområdene skal dekke felt hvor vi har et særlig behov for kunnskap, og hvor vi ønsker økt FoU-aktivitet og forskning med høy kvalitet, relevans og påvirkningskraft i planperioden. Tematiske satsingsområder gjør det mulig å jobbe målrettet med kunnskapsbygging ved hjelp av ulike FoU-virkemidler som supplerer hverandre og belyser temaer og problemstillinger fra flere perspektiver. Det er ikke meningen at de tematiske satsingsområdene skal omfatte alle NAVs kunnskapsbehov, og de skal ikke være hinder for å sette ut oppdrag som kan belyse viktige



problemstillinger som ikke faller inn under noen av de fire overskriftene. Videre vil enkelte temaer være tverrgående og inngå som elementer i de ulike satsingsområdene. Eksempler på dette er digitalisering av tjenester og vedtaksprosesser, arbeidsmetoder og organisasjonsutvikling.

Systematisk kunnskapsbygging innenfor tematiske satsingsområder er viktig for utviklingen av NAVs virksomhet og tjenester, og skal bidra til å løse sammensatte og komplekse utfordringer for samfunnet, NAV og brukerne. Mange av disse utfordringene kan ikke løses innenfor en sektor alene, men krever tverrfaglig og tverrsektorielt samarbeid. Vi har derfor ambisjoner om å søke samarbeid med andre direktorater innenfor helse- og velferdsfeltet når vi jobber frem et mer solid kunnskapsgrunnlag innenfor de ulike satsingsområdene. Dette gjelder særlig der tverrsektorielt samarbeid er nødvendig for å løse såkalte *gjenstridige problemer (wicked problems)*. Disse planene vil bli konkretisert i programnotater for hvert enkelt område, som også skal beskrive kunnskapsstatus og redegjøre for kunnskapsbehov og aktuelle problemstillinger. FoU-seksjonen vil koordinere arbeidet med å utarbeide programnotatene, i tett samarbeid med relevante fagmiljøer i NAV, direktoratet og departementene. Vi vil også hente innspill og inspirasjon fra forskningsmiljøer som jobber innenfor de aktuelle programområdene. Programnotatene blir vedlegg til planen etter hvert som de ferdigstilles.

Under følger korte, foreløpige presentasjoner av de fire satsingsområdene.

4.1. Samhandling med brukere

Samhandling med brukere handler om NAVs brukermøter i ulike kanaler, og hvordan brukerne opplever møtet med NAV i sin helhet, på tvers av kanalene. NAV møter et stort antall brukere hver dag, gjennom digitale selvbetjeningsløsninger på nav.no, vedtaksbrev, telefonsamtaler eller ansikt til ansikt på NAV-kontor. Våre brukere omfatter

både personbrukere som har behov for informasjon, tjenester eller ytelser, og arbeidsgivere som for eksempel ønsker støtte til å inkludere personer som står utenfor arbeidslivet, har ansvar for sykefraværsoppfølging eller skal rekruttere.

Både brukernes forventninger og den teknologiske utviklingen har vært i rask utvikling senere år, og NAV ønsker å utnytte mulighetene teknologien byr på for å løse samfunnsoppdraget på bedre måter. Samtidig vil vi forbedre veilednings- og oppfølgingstilbudet gjennom kunnskapsbasert praksis og økt kompetanse. I dette arbeidet trenger vi blant annet kunnskap om hvordan brukerne opplever møtet med NAV, om problemer ved dagens tjenester, og om hvordan nye løsninger fungerer for brukere med ulike behov. Det er også behov for mer kunnskap om hvordan vi kan utvikle samarbeidet med arbeidsgivere, både gjennom digitale løsninger og annen kontakt.

Et solid kunnskapsgrunnlag er nødvendig for å lykkes med den kontinuerlige og systematiske innsatsen for å gjøre NAV mer brukerrettet og forbedre brukermøtene, og for å få økt forståelse for å hvordan vi kan tilpasse kanalene til brukernes ulike behov og livssituasjoner som beskrevet i NAVs kanalstrategi (for tiden under revidering).

4.2 Arbeidsrettede tiltak og virkemidler

Arbeidsrettede tiltak er blant de mest sentrale virkemidlene NAV har for å bistå personer som ønsker eller trenger det, med å få eller beholde jobb. Utsatte grupper på arbeidsmarkedet – som ledige og personer med nedsatt arbeidsevne under 30 år, personer som har stått lenge uten arbeid og arbeidssøkere med bakgrunn fra land utenfor EØS-området – skal prioriteres ved tildeeling av tiltak.

NAV kjøper årlig tiltak og oppfølgingstjenester fra eksterne leverandører for mellom 7 og 9 milliarder kroner. I tillegg kommer tiltak og oppfølging NAV

gjennomfører i egen regi. I første kvartal 2021 har det i snitt vært rundt 75 000 deltakere i arbeidsrettede tiltak hver måned (statistikk fra nav.no).

For å få et bedre beslutningsgrunnlag for dette arbeidet, trenger vi mer kunnskap om effekter av ulike typer tiltak for ulike brukergrupper, hvilket innhold som bidrar til ulike utfall, samt kunnskap om hvilke rammebetingelser som må være til stede for at tiltakene skal være virksomme. Vi trenger også mer systematisk kunnskap om hvordan den samlede tiltaksporteføljen forvaltes, og hvordan porteføljen settes sammen. Videre trenger vi kunnskap om hvor mye rammebetingelser som geografi og innkjøpsordninger påvirker hvilke tiltak som tilbys NAVs brukere.

Et solid kunnskapsgrunnlag om arbeidsrettede tiltak og virkemidler er nødvendig for at NAV skal kunne møte nye behov som oppstår med samfunnsutviklingen. Ifølge NAVs omverdensanalyse 2021 kan vi forvente raskere omstillingstakt i arbeidslivet fremover, drevet frem av teknologisk utvikling, globalisering og grønt skifte. Dette innebærer mer hyppige jobbskifter for mange, samt behov for oppdatering av kompetanse. I dette scenariet blir en viktig oppgave for NAV å lette omstillingene, gjennom å være godt forberedt på endringer og å kunne tilpasse virksomheten etter endrede behov. Det siste året har koronapandemien og smitteverntiltak gitt store utslag på økonomien og arbeidsmarkedet, og ledighetsnivået gikk fra det laveste på ti år før krisen, til historisk høyt nivå med drøyt 430 000 registrerte arbeidssøkere i april 2020. Selv om mange etter hvert er tilbake i jobb, er enkelte grupper hardt rammet. Dette gjelder innvandrere fra ikke-vestlige land, personer med lav inntekt og personer uten fullført videregående. Unge er overrepresentert blant de ledige. NAV forventer at mange vil trenge bistand for å komme i jobb fremover, og at økt konkurranse om jobbene kan gi utsatte grupper enda større problemer med å komme i jobb enn i normale tider (Gjerde, Engel Jensen og Sørbø, 2020, og Steinung Dahl m.fl. 2021). NAV

har en viktig rolle i å bidra til å motvirke at ledigheten fester seg på et høyt nivå, gjennom å tilpasse tiltak og virkemidler til utviklingen og gi god arbeidsrettet bistand til ledige og personer med nedsatt arbeidsevne.

Syssettingsutvalget (NOU 2021:1) tar til orde for at flere av de som trenger det, bør få tett oppfølging og tilbud om arbeidsmarkedstiltak, og understreker betydningen av å styrke innsatsen for unge gjennom økt satsing på kvalifisering, utdanning og opplæring. Videre peker utvalget på at økende krav til kompetanse i norsk arbeidsliv innebærer økt behov for opplæring og kompetanseutvikling i arbeidslivet. Økt vektlegging av hvordan vi framover skal møte arbeidslivets kompetansebehov, samt en stadig større vektlegging av «livslang læring», utfordrer hvordan vi tenker rundt tiltak og virkemidler i dag, noe som igjen innebærer behov for mer kunnskap om hva som er egnede tiltak for å møte utviklingen.

Vi har også behov for mer kunnskap om hva som er virksomme og uvirksomme tiltak og virkemidler for å bygge ned arbeidsmarkedsbARRIERER og bidra til arbeidsinkludering av utsatte grupper. I denne sammenheng er det også behov for kunnskap om hvordan vi kan bruke virkemidler på tvers av sektorer, og samhandle med andre sektorer som f.eks. utdanning og helse, for å møte brukernes behov. Dermed kan det være hensiktsmessig å søke samarbeid med andre direktorater når vi bygger opp kunnskapsgrunnlaget på dette området.

4.3 Pålitelig forvaltning

Pålitelig forvaltning handler om hvordan NAV forvalter velferdsordningene som skal sikre den enkelte økonomisk trygghet og bistand til økt arbeidsdeltagelse, og hvorvidt vi lykkes med å skape den nødvendige tillit i befolkningen i vår utførelse av samfunnsoppdraget. Trygderett og forholdet til EØS-retten er lite utforskede områder med store kunnskapshull og stort forbe-

dringspotensial, jf. konklusjonene i rapporten *Blindsonen* (NOU 2020:9).

Vi vil trenge mer kunnskap om lovanvendelse og regelverksfortolkning i NAV, skjønnsutøvelse, saksbehandling og geografiske variasjoner i saksbehandlingen og bruk av ytelser. NAV-kontorets arbeid med kartlegging og vurdering av brukernes behov er en viktig del av dette. Videre peker også ASDs FoU-strategi 2019-23 på forvaltningens organisering og gjennomføringsevne som et område med behov for mer kunnskap.

Det jobbes mye i NAV med å forenkle regelverk for å kunne digitalisere tjenester og automatisere arbeidsprosesser. Det er viktig å få kunnskap om hvorvidt dette sikrer likebehandling, raskt og riktig svar og bidrar til pålitelig forvaltning. Bruk av kunstig intelligens og beslutningstøtte i disse prosessene er et annet viktig område for forsøk og utprøving. Vi trenger også å utforske hvordan en stadig mer digital velferdsstat og digitalisering og automatisering av tjenester virker inn på NAVs brukere, blant annet deres rettsikkerhet.

4.4 Sosiale tjenester i NAV

Formålet med de sosiale tjenestene i NAV er å bedre levekårene for vanskeligstilte, bidra til sosial og økonomisk trygghet og fremme overgang til arbeid, sosial inkludering og aktiv deltakelse i samfunnet. Tjenestene skal også bidra til at utsatte barn og deres familier får et helhetlig og samordnet tjenestetilbud, og til å forebygge sosiale problemer. Arbeids- og velferdsdirektoratet har som fagdirektorat ansvar for å stimulere til utvikling av de sosiale tjenestene hjemlet i sosialtjenesteloven, mens kommunene er ansvarlige for å utføre oppgavene. Direktoratet har ingen styringslinje ut mot kommunene, derfor blir faglige råd og anbefalinger desto mer sentralt.

I 2019 mottok 1,7 prosent av befolkningen i arbeidsfør alder økonomisk sosialhjelp. Av disse var 43 prosent langtidsmottakere. Mange i denne

mottakergruppa har en svak tilknytning til arbeidslivet, og de har få opparbeidede trygderettigheter. Enslige forsørgere og familier med mange barn er overrepresentert blant langtidsmottakerne. I 2018 var det registrert 111 000 barn i husholdninger med vedvarende lavinntekt. Dette utgjør 11,3 prosent av alle barn i Norge. Av disse var 57 prosent barn i innvandrerfamilier, og særlig blant innvandrere med flyktningbakgrunn finner vi en høy andel familier med lavinntekt. Disse mottar ofte økonomisk sosialhjelp eller introduksjonsstønad (Lima m. fl. 2020). NAV-kontoret har ikke direkte kontakt med barn, men kartlegger familiesituasjonen og følger opp barna gjennom foreldre som mottar tjenester i NAV. NAV trenger derfor kunnskap om hva som er virksomme tiltak som kan bidra til å redusere barnefattigdom og øke sosial inkludering. Dette er et område som krever tverrsektoriell innsats, og det vil derfor være naturlig å søke samarbeid med andre direktorater som har et ansvar for dette området, samt med statsforvalteren.

De kommunale tjenestene i NAV skal sikre livsopphold til personer som ikke har tilstrekkelig inntekt eller krav på andre ytelser fra NAV. De fem kommunale tjenestene i NAV-kontoret som ivaretar dette ansvaret er økonomisk stønad, individuell plan, midlertidig botilbud, Kvalifiseringsprogrammet og opplysning, råd og veiledning. Satsingsområdet skal bidra til et bedre kunnskapsgrunnlag for å utvikle disse tjenestene og støtte opp under en kunnskapsbasert praksis. Det er viktig å se på innhold i tjenestene, og effekter av de ordningene og tiltakene NAV forvalter på sosialområdet. Vi trenger mer kunnskap om hvilke tiltak som fremmer kvalifisering og arbeidsdeltakelse for grupper som er langtidsmottakere av økonomisk sosialhjelp.

Økonomisk sosialhjelp skal sikre at alle har midler til et forsvarlig livsopphold. Arbeids- og velferdsdirektoratet gjennomførte i 2019 en undersøkelse om oppfølgingen av langtidsmottakere av økonomisk sosialhjelp (NAV-notat 1/2019). Der

ble det blant annet identifisert flere kunnskapsbehov rundt hvordan ordningen forvaltes og virker, blant annet knyttet til i hvor stor grad oppfølging, aktivitetsplikt, tiltak og utmåling av økonomisk stønad bygger på individuelle eller standardiserte vurderinger, hva som er rammebetingelser og forutsetninger for individuell og tilpasset oppfølging, hvordan partnerskapet i NAV-kontoret og tverrsektorielt samarbeid virker på området, og hva som er gode og virksomme modeller for samarbeid.

Kvalifiseringsprogrammet skal inneholde arbeidsrettede aktiviteter, utdanning og opplæring, samt tett individuell oppfølging og veiledning, med mål om å komme i arbeid eller aktivitet. Tidligere forskning har avdekket store geografiske variasjoner i overgangen til arbeid, og stor variasjon i

innhold og innretning og rekruttering til programmet. Vi trenger kunnskap om hva som virker best. Vi bør finne fram til de kommunene som lykkes, og se hva de gjør. Gode program bør testes ut systematisk i andre kommuner for å studere implementering og effekter.

Arbeids- og velferdsdirektoratet forvalter tilskuddsordninger rettet mot kommunene for å avhjelpe og/ eller bekjempe fattigdom og fremme sosial inkludering. Målsettingen er å utvikle kunnskap og nye løsninger. Vi trenger kunnskap om hvordan tilskuddsordningen fungerer, og vi trenger å finne fram til hva som er de virksomme tiltakene. Disse bør testes mer systematisk ved å ta i bruk metoden beskrevet i kap. 7.1.

5. Virkemidler i FoU-arbeidet

I NAVs FoU-satsing tar vi i bruk en rekke virkemidler for å systematisk bygge kunnskap om NAV og de ytelsene og tjenestene NAV forvalter. Samlet skal de ulike virkemidlene dekke både kortsiktige kunnskapsbehov og langsiktig kunnskapsoppbygging på feltet. Hvilke virkemidler som benyttes i hvilke sammenhenger, avhenger av kunnskapsbehov som skal løses.

Når vi har konkrete kunnskapsbehov med avgrensede problemstillinger, vil vi bruke oppdragsforskning, arbeids- og velferdsdirektoratets analysemiljøer eller kombinasjoner av internt og eksternt arbeid.

Er kunnskapsbehovene mer omfattende, eller vi trenger en mer langsiktig kunnskapsoppbygging, vil vi benytte et bredere spekter av virkemidler. Dette gjelder for eksempel innenfor områdene som er identifisert som tematiske satsingsområder.

I slike tilfeller vil vi vurdere ett eller flere av følgende tiltak:

- gjennomføre tematiske bidragsfinansierte utlysninger av egne FoU-midler (forskerinitierte prosjekter)
- gå inn som samarbeidspartner i større forskningsprosjekter finansiert av Norges forskningsråd
- utnytte det strategiske samarbeidet vi har med ulike universiteter og høyskoler, eller opprette nye samarbeidsavtaler
- oppmuntre ansatte til å søke opptak i offentlig sektor ph.d.-programmet
- sette ut konkrete forskningsoppdrag

- tildele såkornmidler/miljøstøtte for å bygge opp nye miljøer eller samarbeid på FoU-området

Under følger en beskrivelse av de ulike virkemidlene, av ambisjoner for planperioden og av hvordan vi kan øke kvalitet, relevans og påvirkningskraft for hvert enkelt virkemiddel.

5.1 Oppdragsforskning

Hva vil vi oppnå?

Måltrettet kunnskapsinnhenting gjennom ulike former for FoU-oppdrag som bidrar til et bedre kunnskapsgrunnlag for praksisutøvelse og tjenesteutvikling i NAV, samt for beslutninger og politikktutvikling på arbeids- og velferdsområdet.

Bakgrunn og status

NAV bruker oppdragsforskning for å dekke konkrete kunnskapsbehov. Ved oppdragsforskning er det NAV som oppdragsgiver som definerer tema og problemstillinger, mens det er opp til tilbydere å utarbeide løsningsforslag innenfor de gitte rammene. Direktoratet har inngått rammeavtaler for fire ulike typer FoU-oppdrag: evalueringer og kartlegginger, kunnskapsoppsummeringer og litteraturgjennomganger, effektanalyser og forsøk og utprøvinger. Rammeavtalene gjelder for perioden 2018-21, med opsjon på ytterligere ett års forlengelse. Hensikten med rammeavtalene er både å forenkle anskaffelsesprosessene gjennom at leverandørene er prekvalifiserte, og å bygge opp kjennskap til NAV-relevante problemstillinger og våre data hos leverandørene som er inkludert i avtalene.

Hvordan skal vi utvikle utlysingsformen i planperioden?

Høyere kvalitet

Vi vil styrke kvaliteten i oppdragsprosjektene gjennom

- tydeligere roller og ansvarsfordeling internt (se kap. 7)
- grundigere forarbeid og profesjonalisering av anskaffelsesprosessen, som skal gi bedre oppdragsbeskrivelser og slik legge til rette for bedre løsningsforslag og prosjekter
- økt bruk av innovative anskaffelser, noe som bl.a. innebærer dialog med leverandørmarkedet i tidlige faser og mer åpne bestillinger
- å dele opp større oppdrag i flere trinn med bruk av opsjoner, hvor ikke alle nødvendigvis gjennomføres
- rutiner for prosjektoppfølgning og tett dialog med forskningsmiljøene underveis

Øke relevans ved å

- utarbeide rutiner for forarbeid ved anskaffelser, som sikrer at relevante aktører er involvert fra start
- utarbeide klare bestillinger og avtaler som forebygger uklarheter og misforståelser
- samarbeide med andre direktorater rundt problemstillinger som omhandler gjenstridige og tverrsektorielle utfordringer som ikke kan løses av NAV alene

Øke påvirkningskraften ved å

- utarbeide rutiner for oppfølging og dialog i prosjektperioden, som reduserer risiko for forsinkelser som kan medføre at kunnskapen kommer for sent til å påvirke beslutninger
- utarbeide veileder for vurdering og plan for formidling og bruk av kunnskap fra FoU-prosjektene, for slik å legge til rette for mer systematisk bruk av forskningsfunn

5.2 Bidragsfinansiering av forskningsprosjekter

Hva vil vi oppnå?

Forskerinitierte prosjekter som styrker kunnskapsgrunnlaget for praksisutøvelse, tjenesteutvikling og beslutninger på arbeids- og velferdsområdet.

Bakgrunn

Bidragsfinansierte prosjekter er resultater av åpne utlysninger hvor forskere blir invitert til å komme med prosjektidéer innenfor ett eller flere av NAVs tematiske satsingsområder. Fordeler med denne utlysingsformen er at den tiltrekker et bredere sett med forskere enn oppdragsforskning, og at vi får tilgang til perspektiver og ideer fra forskere som ser NAV utenfra.

Hvordan skal vi utvikle utlysingsformen?

Høyere kvalitet

Vi vil tiltrekke oss toppforskere fra flere miljøer ved å

- støtte prosjekter som belyser problemstillinger i skjæringsfeltet mellom internasjonal vitenskapelig interesse og nytte for NAV
- gjøre nye datakilder tilgjengelige for forskerne
- redusere tidsbruk for forskerne i søknadsprosessen
- foreta grundige vurderinger av kvalitet ved utvelgelse av prosjekter
- skape rammevilkår som gjør at forskerne prioriterer prosjekter høyt etter tildeling

Øke relevans ved å

- utforme utlysningstekster som gir presise beskrivelser av kunnskapsbehov
- stimulere til samarbeid om utvikling og konkretisering av forskningsprosjektene
- gi oppdragstaker gode og konstruktive tilbakemeldinger gjennom prosjektet, for å sikre riktig forståelse av konteksten, som lovverk og organisering av tjenester

Øke påvirkningskraften ved å

- korte ned tidsbruk mest mulig fra søknad er innvilget til forskningsresultater er klare, gjennom effektiv behandling av dispensasjonssøknader, rask utlevering av data og mer forskningsintensive prosjekter (større forskergruppe over kortere tidsperiode)
- begrense total prosjektperiode til maksimalt tre år, litt avhengig av prosjektets innretning
- utarbeide veileder for vurdering av implikasjoner og bruk av forskningsresultater

5.3 Interne analyser

Hva vil vi oppnå?

Interne analyser skal gi oppdatert kunnskap om de ytelsene og tjenestene NAV forvalter, bidra inn i utviklingsarbeidet og styrke vårt samlede kunnskapsgrunnlag. Interne analysemiljøer har et fortrinn fremfor eksterne i nærhet til data og inngående kjennskap til NAVs ansvarsområder, noe som innebærer at de i de fleste tilfeller kan levere analyser raskere og med høy grad av relevans.

Bakgrunn og status

Arbeids- og velferdsdirektoratet har sterke analysemiljøer og ansatte med analysekompetanse fra mange ulike fagdisipliner. I disse miljøene jobbes det blant annet med samfunnsfaglige analyser, kartlegging og forståelse av brukeropplevelse og -bruketatferd, samt stordata og anvendelser av kunstig intelligens. Analysemiljøene har solid metodekompetanse, og ansatte har utdanning på master- eller ph.d.-nivå. NAVs analyseaktivitet skal være basert på anerkjente vitenskapelige metoder.

Analysene som gjennomføres av Kunnskapsavdelingen, publiseres i tidsskriftet *Arbeid og velferd*. Disse går igjennom interne kvalitetssikringsrutiner og er vurdert av intern fagfelle og kvalitetssikrer, samt et redaksjonsråd. De interne analysene blir ikke vurdert av eksterne fagfeller,

med unntak av de gangene analysene publiseres i eksterne tidsskrift.

Analysert utført internt i direktoratet er særlig viktig når

- resultater bør komme raskt
- kunnskap om NAV og regelverket på arbeids- og velferdsområdet er viktig
- nærhet til og kunnskap om organisasjonen er en fordel
- rask tilgang til registerdata og styringsinformasjon er en fordel
- når nærhet til problemstilling, organisasjonen og utviklingsarbeidet er en forutsetning

Vi utfører ikke analyser internt når

- nærhet til organisasjonen er en ulempe fordi det kan skade funnenes troverdighet, eksempelvis ved evaluering av NAVs tjenester
- vi mangler kapasitet og kompetanse til å utføre analysen internt

Hvordan skal vi utvikle interne analyser som virkemiddel?

Høyere kvalitet

For å øke kvaliteten på interne analyser, vil vi

- forbedre kvalitetssikringsrutinene
- ta i bruk nye analysemetoder for å utnytte mulighetene som ligger i NAVs data
- styrke interne arenaer for fagutvikling og diskusjon
- samarbeide med eksterne forskere
- utvikle ansattes kompetanse gjennom kurs, veiledning og offentlig sektor ph.d.
- rekruttere medarbeidere med høy og relevant kompetanse

Øke relevans ved å

- følge den faglige, offentlige og politiske debatten på våre områder, samhandle tett med fagmiljøer i NAV, og ha dialog med våre departementer

Øke påvirkningskraften ved å

- jobbe systematisk med formidling gjennom digitale plattformer, herunder ny nettside for Arbeid og velferd
- arbeide opp mot nytt norsk vitenarkiv
- skrive kronikker, arrangere fagmøter og holde innlegg på seminarer og konferanser som er rettet mot brukere, beslutningstakere og fagfeller

5.4 Kunnskapsoppsummeringer

Hva ønsker vi å oppnå?

Mer bruk av kunnskapsoppsummeringer som gir oversikt over et forskningsfelt, bidrar til å styrke kunnskapsgrunnlaget vårt og synliggjøre viktige kunnskapshull.

Bakgrunn og status

Mengden av forskning gjør det stadig mer vanskelig å ha oversikt over hva det er blitt forsket på og hva forskningen sier. Kunnskapsoppsummeringer kan gi oss slike oversikter. De kan oppsummere hva forskningen sier om et fenomen, men også avdekke hvor det er kunnskapshull, og kan for eksempel brukes som grunnlag for beslutninger, i innsiktsarbeid, tjenesteutvikling, fagutvikling og faglige anbefalinger, og inn i politikk- og regelverksutvikling.

Det finnes ulike typer kunnskapsoppsummeringer. Hvilken type vi bestiller, vil avhenge av hva vi skal bruke oppsummeringen til.

Kunnskapsoppsummeringer og litteraturgjennomgang kan eksempelvis bidra til at vi får et bedre kunnskapsgrunnlag for å justere tjenesteutøvelsen i NAV, for å utvikle tjenestene og for å ta beslutninger, gi råd og anbefalinger. For å få en oversikt over hva som finnes av forskning vil kanskje en litteraturoversikt eller litteraturgjennomgang være tilstrekkelig. Om man derimot ønsker å bruke oppsummeringer som grunn-

lag for tjenesteutvikling eller beslutninger, bør man bestille mer systematiske kunnskapsoppsummeringer som også vurderer forskningens relevans, forskningsdesignets robusthet og resultatenes pålitelighet.

FoU-planen legger opp til at vi i planperioden skal bruke en større andel av FoU-midlene enn vi gjør i dag til å anskaffe kunnskapsoppsummeringer som gir oversikt over hva vi vet på aktuelle områder.

I planperioden vil vi benytte oss av to ulike leverandørmodeller: Samarbeidsavtale med Kunnskapssenteret ved FHI, som har bygget opp ekspertise på oppsummering av randomiserte, kontrollerte studier, og rammeavtaler med pre-kvalifiserte forskningsinstitutter og konsulentselskaper som har et bredere nedslagsfelt. Hvilken avtale som benyttes, vil være avhengig av hvilket formål kunnskapsoppsummeringen skal dekke.

Hvordan utvikle bruken av virkemiddelet?

Høyere kvalitet

Vi vil jobbe for at kunnskapsoppsummeringene vi bestiller

- skal utføres ved hjelp av anerkjente metoder, og at metoden er transparent
- at litteraturgjennomgang blir en fast del av (stort sett) alle større oppdrag, for å sikre at funn og konklusjoner bygger på forståelse av eksisterende forskning

Øke relevans ved å

- bestille kunnskapsoppsummeringer som inkluderer registerbaserte studier, andre kvantitative studier og kvalitative studier der det er relevant
- bestille kunnskapsoppsummeringer som inkluderer såkalt grålitteratur der det er relevant

Øke påvirkningskraft ved å

- bestille kunnskapsoppssummeringer som gir bedre oversikt over forskningsfelt, og gjør resultater fra mange studier lettere tilgjengelig
- jobbe for at funn og konklusjoner fra forskningen blir presentert på en tydelig og forståelig måte

5.5 Forskningsrådets virkemidler

Hva vil vi oppnå?

Øke egen bruk av Forskningsrådets virkemidler for å bidra til økt kvalitet og relevans på forskning finansiert av Forskningsrådet innenfor de områdene hvor NAV har et sektoransvar, samt å bygge opp forskningskompetanse i egen organisasjon.

Bakgrunn og status

Forskningsrådet forvalter flere porteføljer og programmer med relevans for vårt sektorområde og NAVs utviklingsarbeid. Flere av disse finansieres av ASD, for å kunne legge til rette for forskning av høy kvalitet med relevans for sektoren, herunder forskningsprosjekter der direktoratet/NAV er samarbeidspartner. Dette er programmer hvor NAV kan søke midler sammen med en forskningspartner (Innovasjon i offentlig sektor og IKT-PLUSS), eller gå inn som samarbeidspartner i forskningsprosjekter (HELSEVEL og VAM II). Deltakelse i slike prosjekter vil bidra til at NAV i større grad kan jobbe kunnskapsbasert med utviklingen av tjenester og digitale løsninger. I denne sammenhengen kan det også nevnes at EU har en del innovasjons- og forskningssatsinger som kan være relevante å søke seg inn mot, særlig innenfor samarbeidet med universitets- og høyskolesektoren (UH-sektoren).

Til nå har vi kun i begrenset grad benyttet oss av de mulighetene som ligger innenfor Forskningsrådets programporteføljer. Samarbeid mellom NAV og forskningsmiljøer om problemstillinger, forsøk, metoder, kontekstualisering m.m. vil

antakelig heve kvaliteten på alle deltakernes innsats. Når det gjelder forsøk som skal gjennomføres i NAV, vil det være særdeles viktig med et samspill mellom forskningsmiljøet og den erfaringsbaserte kunnskapen som finnes i praksisfeltet. Slikt samarbeid er viktig både for å øke forskernes kompetanse om NAV og NAVs kompetanse om forskningsbasert kunnskap.

Ordningen med offentlig sektor ph.d., som forvaltes av Forskningsrådet, skal bidra til økt forskningsinnsats i offentlige virksomheter, økt forskerrekuttering i offentlig sektor og økt samspill mellom akademia og offentlig sektor. Vår bruk av virkemiddelet skal bidra til relevant forskning på NAVs områder, og til at ansatte som blir opptatt i programmet, tilegner seg solid kompetanse om forskning. Per mars 2021 er det 10 kandidater inne i ordningen. Foreløpig har ingen kandidater sluttført. Vår egevaluering av ordningen har ført til at vi gjennom planperioden har tatt en del grep for å sikre høyere kvalitet og raske gjennomføring. Blant annet er det etablert et langt strengere intern søknadsprosess knyttet til ordningen.

Hvordan utvikle bruken av Forskningsrådets virkemidler?

For å få mer ut av Forskningsrådets virkemidler, vil vi bruke tiltakene som er beskrevet under.

Høyere kvalitet

- Fra NAVs side kan vi bidra til at forskningen holder høy kvalitet ved å levere gode data til forskerne.
- Vi kan bidra inn i prosjekter med kunnskap om organisasjonen og de tjenestene og ytelsene NAV forvalter.
- Vi utvikler og vurderer våre egne inntakskriterier for finansiering av offentlig sektor ph.d. for å sikre høyere kvalitet, relevans og gjennomføringskraft i prosjektene, samt bruk av kompetansen som opparbeides. Tettere oppfølging av pågående prosjekter skal sikre bedre gjennomføring.

Øke relevans

- Samarbeid mellom NAV og forskningsmiljøer om problemstillinger, forsøk, metoder og kontekstualisering vil bidra til mer relevant og bedre forskning på våre områder.
- I forsøk som skal gjennomføres i NAV, vil det være særdeles viktig med et samspill mellom forskningsmiljøet og den erfaringsbaserte kunnskapen som finnes i praksisfeltet. Slikt samarbeid er viktig både for å øke forskernes kompetanse om NAV, og NAVs kompetanse om forskningsbasert kunnskap.

Øke påvirkningskraft

- Ved å være en mer aktiv deltaker (søker eller brukerpartner), vil NAV kunne bidra til å øke forskningens relevans og samfunnsnytte for våre områder. Forskning og forskningsresultater som oppleves som nyttige, vil i større grad bli tatt i bruk.

5.6 Strategisk samarbeid med universiteter og høyskoler

Hva vil vi oppnå?

Strategiske samarbeidsavtaler med utvalgte universiteter og høyskoler skal bidra til å løfte kvalitet, relevans og samfunnsnytte i forskningen på NAVs områder, og øke kvalitet og relevans i NAV-relevante utdanningsløp.

Bakgrunn og status

De nasjonale samarbeidsavtalene vi har med ulike universiteter og høyskoler har to formål: Å øke relevansen i forskningen, og at NAV skal være premissleverandør inn mot relevante utdanninger. Det finnes også flere regionale samarbeidsavtaler mellom fylker og Universitets- og høyskolesektoren.

Forskning: Innenfor academia finner vi dyktige forskere og forskning som holder et høyt vitenskapelig nivå. NAVs utfordring er at denne forskningen ikke alltid oppleves som relevant og

nyttig for å utvikle politikkområdet eller NAVs tjenester og ytelser. Ved å gå inn i et tettere samarbeid med gode akademiske miljøer, ønsker vi å øke interessen for og kunnskapen om NAV og politikkområdet i disse miljøene. Fra NAV sin side forplikter vi oss til å åpne opp organisasjonen som forskningsfelt. Gjennom disse avtalene er det et mål å søke eksternt finansiering av forskning gjennom Forskningsrådet og EU-midler, slik at vi kan øke volumet av NAV-relevant forskning innenfor arbeids- og velferdsfeltet. Universitet er søker og NAV er samarbeidspartner i slike søknader.

Utdanningene: Samarbeid med Universitets- og høyskolesektoren kan bidra til bedre utdanning innenfor NAV-relevante felt, i tillegg til samarbeid rundt etter- og videreutdanning for NAV-ansatte. Denne delen av samarbeidsavtalene er nærmere knyttet opp mot kompetansearbeidet i NAV og behandles ikke i FoU-planen.

Inn i dette arbeidet bidrar NAV gjerne med såkornmidler/miljøstøtte over en viss periode. Disse bevilges over FoU-midlene. Midlene skal blant annet bidra til å rigge og koordinere samarbeidet, etablere aktivitet i samarbeidet og utarbeidelse av søknader om forskningsfinansiering fra Forskningsrådet.

Vi har foreløpig ikke slike strategiske samarbeidsavtaler med instituttsektoren. Per i dag bygger vi dette samarbeidet gjennom langsiktige rammeavtaler knyttet til ulike typer forskning.

Hvordan kan vi utvikle samarbeidet med universiteter og høyskoler?

Øke kvalitet ved å

- engasjere sterke vitenskapelige fagmiljøer i Universitets- og høyskolesektoren til å forske på NAV og relevante problemstillinger innenfor vårt politikkområde
- vektlegge tverrfaglige forskningsprosjekter som kan belyse problemstillinger fra ulike

fagdisipliners ståsted med ulike metodiske tilnærminger

- gjøre datakilder tilgjengelige for forskerne

Øke relevans ved å

- utarbeide beskrivelser av programområdene (programnotater) som tydelig beskriver formål, innsats fra de ulike aktørene, definerer samarbeidsområder med mer
- engasjere flere fagmiljøer i NAV og direktoratet inn i samarbeidet
- inngå avtaler på nye områder hvor det er nyttig for NAV å ha et tettere samarbeid med akademia
- sende felles søknader til Forskningsrådet på NAV-relevante forskningstemaer

Øke påvirkningskraft

- mer inngående kunnskap om NAV eller politikfeltet i Universitets- og høyskolesektoren vil øke samfunnsnyttien av forskningen, noe som igjen vil føre til at kunnskapen i større grad blir tatt i bruk

Samarbeidsavtalene

OsloMet/KAI (Kompetansesenter for arbeidsinkludering) og NAV samarbeider på området arbeidsinkludering.

NTNU og NAV samarbeider om fire programområder: Arbeid-Helse, Digitalisering, Velferdsteknologi, Organisasjon og læring. *Helse Midt-Norge (St. Olavs hospital)* går mest sannsynlig inn i avtalen i 2021.

Høgskolen i Innlandet og NAV samarbeider om å utvikle innovasjons- og forskningsprosjekter innenfor de tre områdene unge og utenforskap, digitalisering og veilederrollen, og lovanvendelse i praksis.

Universitetet i Tromsø og NAV samarbeider om utvikling av konseptet «Universitets-NAV» og forskningsprosjektet ALIN (Arbeidsinkludering, læring og innovasjon i NAV).

Universitetet i Oslo/Juridisk fakultet og NAV skal samarbeide på fire programområder: trygderett, EØS-rett, digital velferdsstat og klarspråk. Disse vil bygges opp gradvis gjennom avtaleperioden. Avtale inngås i våren 2021

6. Tilgjengeliggjøring, formidling og bruk av kunnskap

Hva ønsker vi å oppnå?

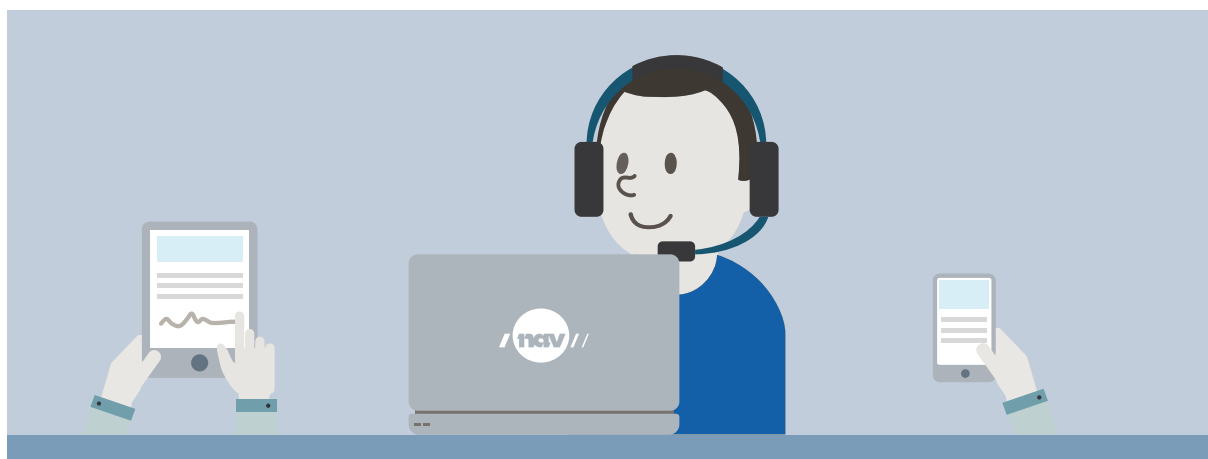
Resultatene av NAVs FoU-aktivitet skal få påvirkningskraft gjennom at vi gjør kunnskapen tilgjengelig, relevant og interessant for interne og eksterne målgrupper.

Bakgrunn og status

Forskning må brukes for å gi verdi. Spredning av funn og resultater fra forskningen NAV finansierer, utgjør en viktig del av NAVs FoU-aktivitet. Kunnskapsbasert praksis i NAV krever imidlertid en større innsats enn å gjøre forskningsfunn tilgjengelige. Vi må kommunisere kunnskapen i og utenfor organisasjonen, og presentere den slik at det blir tydelig hva kunnskapen betyr for NAV, og hvordan den kan brukes. Økt innsikt i ulike miljøers kunnskapsbehov og i hvilken form kunnskap bør presenteres i for å komme til mest mulig nytte, er nødvendig for å lykkes i dette arbeidet.

Det er stort spenn i FoU-prosjektene NAV finansierer, og det er nødvendig å vurdere funn og impli-

kasjoner av disse i hvert enkelt tilfelle. Noen prosjekter kan munne ut i funn som har direkte konsekvenser for politikkutvikling eller praksisutøvelse, mens andre forskningsfunn snarere er bidrag til det generelle kunnskapsgrunnet på et område. For å fremme økt bruk av kunnskap fra FoU-prosjektene, vil vi utarbeide en veileder for hva vi skal gjøre når vi mottar resultater fra forskning. Fageier, Kunnskapsavdelingen og ev. andre aktører må sammen ta stilling til hvilke *implikasjoner* funnene har for NAV eller politikkutviklingen på våre områder, og komme med tydelige anbefalinger. Deretter må aktørene i samarbeid legge en plan for bruk av kunnskapen. Planen må omfatte beskrivelser av *hvordan* vi skal formidle funnene i organisasjonen, og *hvem* som trenger å få kjennskap til dem. Veilederen skal bidra til at vi tar aktivt stilling til hvordan konkrete forskningsfunn skal brukes, og om funnene skal ha konsekvenser for praksisutøvelsen, tjenesteutviklingen eller styringen av virksomheten. Eksempelvis kan det handle om å gi signaler om



å gjøre ting som virker og slutte å gjøre ting som ikke virker. Dette handler også om å gi råd og anbefalinger basert på forskningsfunn.

Analysen som utføres internt i Arbeids- og velferdsdirektoratet, publiseres i det digitale fagtidsskriftet *Arbeid og velferd* på nettsiden arbeidogvelferd.nav.no. Analysene gjøres også kjent gjennom innsalg til media og gjennom foredrag, fagmøter og presentasjoner. Rapporter fra FoU-prosjekter som er bestilt av eller tildelt støtte fra NAV, blir lagt ut på www.nav.no/fo med sammendrag. I de fleste tilfeller lages også en kort nyhetssak til nav.no og Facebook-kontoen *NAV Kunnskap*. I noen tilfeller blir prosjekter presentert i NAVs digitale internmagasinet MEMU på memu.no.

Videre arrangerer FoU-seksjonen i samarbeid med fagavdelingene og forskningsmiljøer seminarer og presentasjoner – både fysiske og digitale – av nye rapporter for egne ansatte, departementene og andre direktorater vi samarbeider med. Vanligvis legger vi inn krav om at prosjektleder skal stille opp på minst én presentasjon av prosjektet, fysisk eller digital, når vi inngår avtaler om FoU-oppdrag eller tildeler midler til et forskerinitiert prosjekt.

Et eget Arbeids- og velferdsbibliotek er under oppbygging i direktoratet. Tjenesten skal effektivisere kunnskapsinnhenting ved å gi ansatte i NAV tilgang til sentrale kunnskapskilder, faglitteratur og fagtidsskrifter, samt gi bistand til litteratursøk. Lettere tilgang til kunnskapskilder og kortere avstand til vitenskapen kan fremme bruk av forskning. Biblioteket satser på digitale plattformer og e-tjenester, slik at tjenesten blir tilgjengelig for alle som jobber i NAV. I tillegg vil biblioteket bistå i arbeidet med å samle, bevare og gjøre det lettere å finne frem til egenproduserte rapporter og vitenskapelige artikler.

Hvordan skal vi utvikle formidlingsarbeidet for å fremme økt bruk av kunnskap?

For å kunne bidra til at kunnskapen blir kjent og brukt, vil vi utvikle formidlingsarbeidet gjennom tiltakene som er beskrevet under.

Høyere kvalitet ved å

- bygge på et helhetlig perspektiv med vektlegging av kommunikasjon i alle deler av kunnskapsutviklingsprosessen, fra forståelse av problem til utvikling av løsninger og læring om hvordan de virker (se figur 2)
- få innsikt i ulike miljøers kunnskapsbehov og i hvilken form kunnskap bør presenteres for å komme til nytte
- bedre utnyttelse av eksisterende kanaler for kunnskapsdeling og forskningskommunikasjon, f.eks. gjennom økt bevissthet rundt søkemotoroptimalisering
- i større grad tilpasse innhold til ulike målgrupper og kanaler etter formål

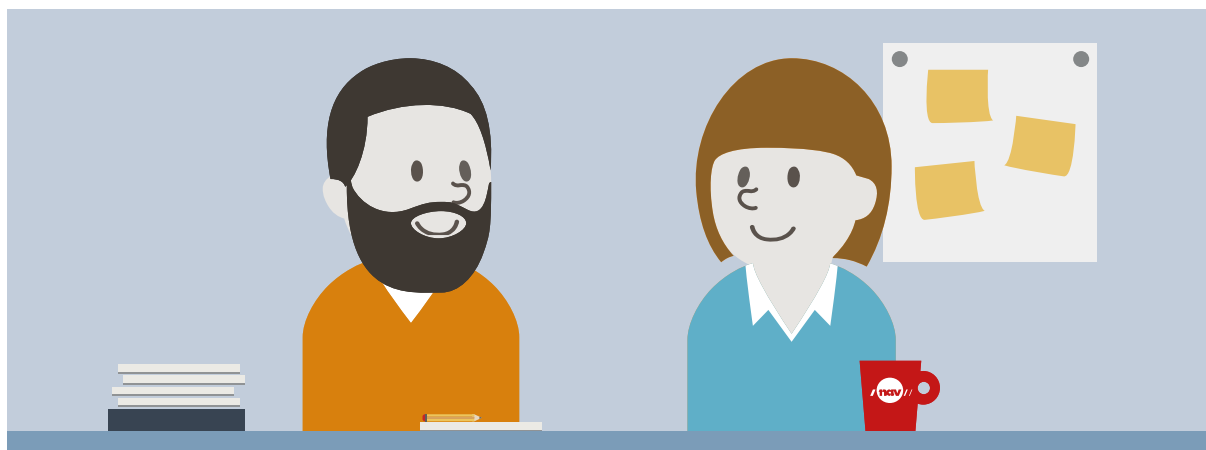
Øke relevansen ved å

- vektlegge toveis kommunikasjon fremfor enveis formidling
- engasjere organisasjonen i dialog om kunnskapsbehov, kunnskapsutvikling og forskningsfunn som har betydning for hvordan vi jobber i NAV

Øke påvirkningskraft ved å

- utarbeide en veileder for dialog og vurdering av funn fra FoU-prosjektene. Veilederen vil omfatte utarbeiding av plan for bruk, kunnskapsdeling og kommunikasjon
- eksperimentere med ulike presentasjonsformer
- utarbeide kunnskapsoversikter som kan brukes som beslutningsgrunnlag for ulike formål, og gjøre disse tilgjengelige i eksisterende kanaler.
- opprette FoU-nettverk med representanter fra fylkene, spesialenhetene og fagmiljøer i direktoratet
- opprette og utvikle bibliotekstjeneste i NAV

7. Kunnskapsbasert tjenesteutvikling i NAV



Det foregår mye utviklingsarbeid i NAV. Dette kapitlet handler om to former for tjenesteutvikling hvor det er et særlig behov for å bygge opp FoU-innsatsen i planperioden. Begge er eksempler på utviklingsarbeid hvor NAV så langt ikke har funnet frem til metoder for å kunnskapsbasere arbeidet i tilstrekkelig grad, hvor vi bruker mye ressurser, og hvor bidraget fra tilpassede FoU-aktiviteter er forventet å være stort. Vi vil også jobbe med å koble FoU-innsats opp mot alle typer utviklingsarbeid, men virkemidlene for dette er dekket i kapittel 5 og 6.

7.1 Tjenesteutvikling initiert i NAV-kontor handler om hvordan vi kan utnytte potensialet i at stadig flere NAV-kontor, ofte i samarbeid med fylkeskontor, tar initiativ til å utvikle arbeidsmetoder og tjenester. Denne desentraliserte tilnærmingen skiller seg på viktige måter fra tjenesteutvikling som er mer styrt «ovenfra», fra ASD eller direktoratet. Dette krever endringer i arbeids- og tjenestetelinjen, og at vi setter FoU-virkemidler sammen på nye måter.

Tjenesteutvikling ved NAV-kontor kan synliggjøre behovet for mer sentralisert utvikling av regelverk eller digitale løsninger, altså ikke utelukkende det å finne «beste praksis» på kontornivå. Da dette utløser mer typisk utviklingsarbeid, går vi ikke videre inn på dette i delkapittelet. Generelt er det slik at tjenesteutvikling initiert ovenfra også bør utnytte forståelse og ideer fra underliggende enheter. Sistnevnte er i ferd med å bli etablert praksis i NAV, og vi går heller ikke videre inn på dette her.

7.2 Kunnskapsbasert digitalisering av arbeids- og velferdstjenestene beskriver det særegne med den digitale produktutviklingen som foregår i NAV, og hvilke FoU-aktiviteter det er behov for i utviklingsarbeidet. I planperioden vil NAV jobbe med hvordan vi kan få forskning og analyse til å bli en integrert del av NAVs digitale utviklingsarbeid. Det digitale utviklingsarbeidet i NAV foregår etter prinsippene for smidig utvikling, og en forskningskomponent må kunne tilpasses denne metodikken.

7.1 Tjenesteutvikling initiert i NAV-kontor

Hva ønsker vi å oppnå?

Tjenesteutvikling som kombinerer verdien av nyskaping ved NAV-kontor som sitter tett på brukernes behov, med den nødvendige støtten og systematikken for å bygge kunnskap over tid.

Det er mange måter å forbedre tjenestene ved et NAV-kontor på. Det følgende begrenser seg til hvordan NAV kan bygge et system for å støtte og bygge videre på lokal utvikling av tiltak og virkemidler som har potensial til å være overførbare til andre kontor med lignende utfordringer. Dette kan være alt fra forbedringer av hvordan en tjeneste leveres på kontoret, f.eks. gjeldsrådgivning, til måter å bygge nye digitale verktøy (produkter) som digital aktivitetsplan inn i en bredere oppfølgingstjeneste ved kontorene.

Hvorfor?

De siste årene har stadig flere NAV-kontor utviklet nye måter å løse oppgaver på, i tråd med Stor-

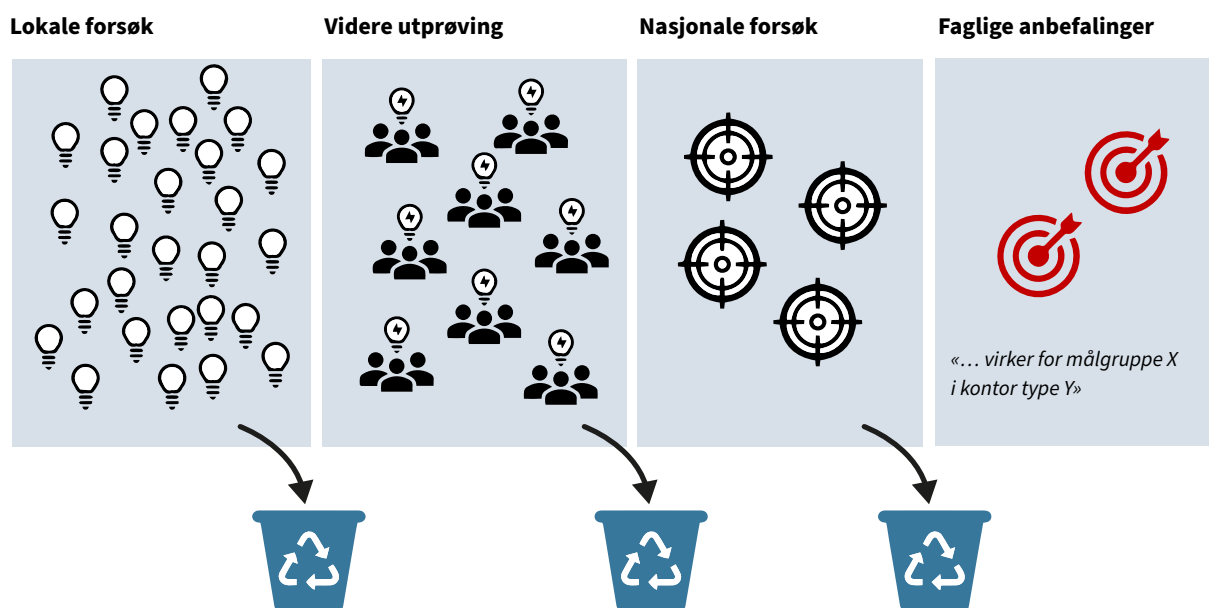
tingsmelding 33 (2015-2016) *NAV i en ny tid – for arbeid og aktivitet*, som ga kontorene økt myndighet og handlefrihet. Utprøvingene som skjer er et godt utgangspunkt, men slik de er organisert i dag, gir de ikke tilstrekkelig læring mellom NAV-kontorene eller kunnskapsbygging over tid. Det er behov for å etablere systemer for å finne frem til hvilke utviklingsarbeid som skal prioriteres for videre utprøving ved flere kontorer.

Bakgrunn og begrunnelse for å utnytte potensialet i denne formen for tjenesteutvikling bedre er beskrevet i detalj i vedlegget *Tjenesteutvikling basert på lokale behov og løsninger*. Nedenfor gir vi en kort redegjørelse.

Hvordan?

Arbeids- og tjenestelinjen, med støtte fra Kunnskapsavdelingen i direktoratet, vil i planperioden etablere en prosess som skal bidra til systematisk kunnskapsutvikling og til å identifisere tiltak og modeller som løser konkrete utfordringer. En forenklet illustrasjon av prosessen er vist i figur 3.

Figur 3: Utviklingsprosess



Prosesen har fire steg fra lokalt initiativ til kunnskapsgrunnlag for faglige anbefalinger og veiledning.

- Lokale forsøk med nye arbeidsmetoder på initiativ fra NAV-kontorene selv.
- Arbeidsmetoder som virker lovende etter et sett objektive kriterier, får støtte til videre utprøving ved enkelte andre kontorer med prosessevaluering.
- Arbeidsmetoder som blir vurdert av prosessevaluering som «lovende og overførbar til andre kontor», blir nasjonale forsøk med effektevaluering.
- Hvis effektevaluering viser at den aktuelle metoden virker og er mer kostnadseffektiv enn ordinær praksis, gir dette grunnlag for faglige anbefalinger.
- Læring fra alle forsøk blir dokumentert og gjort tilgjengelig, både der løsningene virket som antatt og der de ikke gjorde det.

Økonomiske og administrative konsekvenser

Relativt til dagens situasjon vil de økonomiske konsekvensene av anbefalingene bestå av kostnader ved å prøve ut de mest lovende arbeidsmåtene i andre kontorer. Det vil kreve budsjett til selve utprøvingene og evalueringene. NAV-kontorene er forventet å fortsette å dekke sine utviklingsinitiativer, men man bør vurdere om de bør kompenseres for ekstra tidsbruk til å dokumentere innholdet i utprøvingene.

På kort sikt vil kostnadene være begrenset når det kommer til utprøvinger – tanken er å utvikle egnede prosesser i mindre skala først. På sikt vil utprøvingene i andre og tredje steg kreve ressurser både til utprøvingsskontor og evalueringer. Dette bør finansieres over FoU-budsjettet.

Strategier i planperioden

I planperioden ønsker vi å gradvis utvikle følgende strategier som skal danne grunnlaget for prosessen illustrert over:

- Øke kvaliteten i de lokale utprøvingene gjennom målrettet støtte til kunnskapsbasert utvikling i NAV-kontorene.
- Prioritere ressurser til å videreutvikle og evaluere lovende løsninger.
- Dokumentere og oppsummere læring fra alle forsøk, både der løsningene virket som antatt og der de ikke gjorde det.
- Gi tydelige faglige anbefalinger, veiledning eller styringssignaler som fagdirektorat når man har solid kunnskap.

7.2 Kunnskapsbasert digitalisering av arbeids- og velferdstjenestene

Hva ønsker vi å oppnå?

Tjenesteutvikling som utnytter digital teknologi og systematisk læring til å levere stadig bedre arbeids- og velferdstjenester.

I planperioden vil NAV finne egnede former for analyser og forskningsstøtte som passer inn i NAVs styrings- og utviklingsmodell for digitale utviklingsinitiativer. ASD ønsker å støtte dette arbeidet gjennom en langsiktig satsing på forskningsstøttet digitalisering av arbeids- og velferdstjenestene. Satsingen er tenkt som et samarbeid mellom Forskningsrådet og NAV.

Hvorfor?

NAVs digitaliseringsarbeid har så langt etablert digitale samhandlingsarenaer mellom NAV og brukerne, og automatisert saksbehandling for flere av ytelsene NAV forvalter. Dette arbeidet vil fortsette, men i tillegg vil digital teknologi i stadig større grad bidra til å løse NAVs mer komplekse oppgaver, som de ulike formene for arbeidsrettet bistand og samspillet mellom tjenester og ytelser. Når de digitale løsningene blir en del av tjenester hvor verdikjeden er lengre og mer uforutsigbar, blir FoU-arbeidet stadig viktigere del av utviklingsprosessen.

Den smidige utviklingsfilosofien som digitaliseringsarbeidet i NAV er tuftet på, krever i mange tilfeller en raskere takt i forsknings- og analysearbeidet enn det som har vært nødvendig for andre former for offentlig tjenesteutvikling. Samtidig stiller utvikling i en offentlig kontekst, som ofte kan ha store konsekvenser for innbyggerne, NAV og samfunn, krav til evalueringer. Resultater fra evalueringer legges til grunn når man skal fatte beslutninger om videre utvikling, og for å få kunnskap om løsningene har bidratt til verdiskapningen.

Hvordan?

Under følger en beskrivelse av styringsmodellen for produktområdene (PO), og hvor i utviklingsløpet FoU-aktiviteter kan gi viktige bidrag. Deretter etablerer vi et sett med overordnede strategier.

Digital produktutvikling i NAV

NAVs digitale utviklingsinitiativer er organisert i tverrfaglige produktområder (PO-er) og produktteam. Virksomhetsstyringsmodellen for produktområdene beskriver organisering, roller, ansvar og beslutningsmyndighet i og rundt PO-ene, samt hvordan de skal bidra til å løse NAVs overordnede mål.

Virksomhetsstyringsmodellen skal bidra til å

- maksimere verdiskapningen gitt tildelte budsjettmidler
- sikre at utviklingsarbeidet samsvarer med strategien og langtidsplanen
- etterleve krav fra økonomireglementet og pålegg fra Riksrevisjonen

Modellen fastsetter og følger opp overordnede mål i «tight»-fasene, mens produktområdene har selvstyre når det gjelder hvordan behovet skal dekkes i «loose»-fasen. Mer detaljert:

- *Tight 1:* NAV-direktør og PO-eier fastsetter mål i form av forventet verdiskapning og kostnadsrammer (avkastningskrav og investeringsvillighet).

- *Loose:* PO har frihet til å finne fram til løsning for hvordan målene skal oppnås, og utforsker ulike hypoteser og initiativ.
- *Tight 2:* NAV-direktør og PO-eier følger opp at PO har oppnådd verdiskapningen innenfor kostnadsramme, og at etterlevelse kan verifiseres.

FoU-arbeidets bidrag

I forkant av «*Tight 1*» er det nødvendig å skape tilstrekkelig forståelse av problemet man vurderer å løse. Dette krever spisset datainnhenting og analyse for å avdekke perspektiver og brukernes behov gjennom bruk av kvalitative metoder og surveyundersøkelser, men også analyser av eksisterende kunnskap fra teori, statistikk og annen empiri. For noen typer problemer vil det også være nyttig med nye kvantitative analyser basert på registerdata, blant annet for å få oversikt over bruken av eksisterende tjenester og ytelser for ulike typer av brukere.

I «*Loose*»-fasen får tverrfaglige produktteam ansvar for å utforske mulige løsninger. I dette arbeidet er også brukere og andre aktører som berøres viktige kilder. I tillegg er teori og empiri fra adferdsvitenskapene av særlig nytte for å designe en løsning. I byggingen av produktet er testing av prototyper og effektevaluering av betaløsninger med eksperimentdesign sentrale virkemidler.

Utviklingsinitiativer hvor verdikjedene er mer komplekse, er avhengig av mer omfattende effektevalueringer som isolerer påvirkningen fra produktet (deltjenesten) i å oppnå kortsiktige og overordnede mål og mulige utilsiktede konsekvenser. Eksempelvis er det i utviklingen av beslutningsstøtte til veiledere i sykefraværsoppfølgingen behov for å forstå om støtten faktisk påvirker oppfølgingen, og om dette igjen påvirker sykefraværet. Det er også viktig å evaluere implementeringsprosessen (prosessevalueringer), for å kunne forstå hvordan og hvorfor noe virker eller ikke virker.

I «Tight 2» vil effektevalueringene anvendt i «loose»-fasen brukes til å vurdere verdiskaping. Effektevalueringene vil bidra til å forstå om produktet løste de utfordringene det skulle løse, og hvilke gevinster det har skapt for brukere, NAV og på samfunnsnivå.

NAV har i de fleste tilfeller kompetanse på analyseformene som er beskrevet over, men kapasiteten er begrenset. Det tydeligste behovet avdekket per våren 2021, er å få kunnskap om de digitale produktene «virker» etter formålene. Det er særlig behov for å bruke effektevalueringer og prosess-evalueringer i mye større grad enn det gjøres i dag.

Økonomiske og administrative konsekvenser

Utvidelse av analysekapasiteten bør skje stegvis, og ta utgangspunkt i kartlegging av nødvendig kompetanse og en vurdering av hva det er hensiktsmessig å løse internt og eksternt. I en utviklingsfase vil det være naturlig å bruke FoU-midler til å bygge opp kompetanse internt, mens spisset forskerkompetanse er mer naturlig å dekke gjennom rammeavtaler eller strategiske samarbeidsavtaler med universitets- og høyskolesektoren eller andre forskningsmiljøer. Økt bruk av analyser og forskning på dette området vil kreve økte ressurser både til å vurdere og begrense personvernkonsekvenser og til datafangst og tilgjengeliggjøring av data fra de digitale løsningene.

Strategier i planperioden

- bygge opp egnet analysekapasitet for å forstå problemene og lære om løsningene virker
- pilotere ulike måter å organisere analysekapasiteten på (f.eks. som tverrfaglige analyseteam, spesialiserte støtteteam, integrert i PO-er eller produktteam)
- prioritere analysekapasiteten etter hvor viktig og omfattende den digitale løsningen antas å være
- gjøre effektevalueringer av NAVs digitale løsninger
- koble eksterne forskningsmiljøer sammen med de interne analysemiljøene, for å gjennomføre grundigere og/eller mer langsiktige analyser

8. Roller og ansvar i FoU-arbeidet

Alle har i NAV har et ansvar for at vi skal jobbe mer kunnskapsbasert. Ulike interessenter har ulikt ansvar når det gjelder å etterspørre, produsere, fremskaffe, formidle og bruke kunnskap. Under beskriver vi ulike roller og ansvar i FoU-arbeidet.

8.1 Organisering av FoU-arbeidet: Hvem har ansvar for hva?

Fageier, eller en med mandat fra fageier (eksempelvis produktområdene), har ansvar for å identifisere og kommunisere sine kunnskapsbehov. Fageier har også ansvar for å ta kunnskapen i bruk, og for å beslutte om og hvordan kunnskap skal brukes inn i beslutninger, tjenesteutvikling og tjenesteutøvelse. Fageier er alle som har et

faglig ansvar i NAV. I direktoratet kan det være fagavdeling eller eier av et produktområde. Det kan i noen tilfeller være et departement, når det gir oppdrag gjennom tildelingsbrevet.

Kunnskapsavdelingen og andre analysemiljøer i direktoratet skal produsere analyser, fremskaffe forskning, samt tilgjengeliggjøre og formidle kunnskap i samarbeid med fageier og Kommunikasjonsavdelingen.

FoU-seksjonen har ansvar for å administrere og koordinere direktoratets samlede FoU-portefølje. Seksjonen skal sammen med fageierne kartlegge og synliggjøre kunnskapsbehov gjennom programnotater og utlysninger, samt bistå fageiere med utlysninger og oppfølging av FoU-prosjekter.



FoU-seksjonen har ansvar for strategisk utvikling av FoU i NAV, eksempelvis gjennom utarbeidelse av FoU-plan og samhandling med departement på dette området.

FoU-utvalget ble opprettet i forrige planperiode. Utvalget skal sikre koordinering og forankring av FoU-aktivitetene hos alle de ulike fageierne i direktoratet. FoU-utvalget er et rådgivende organ som skal bidra til strategisk planlegging av FoU-virksomheten, og sikre at NAVs FoU-portefølje er relevant og dekker viktige kunnskapsbehov. Utvalget beslutter hvilke FoU-prosjekter som skal få finansiering. FoU-utvalgets medlemmer skal også sikre forankring av FoU-arbeidet inn i egen enhet, samt bidra til kunnskapsdeling og at resultater av FoU-arbeidet blir tatt i bruk.

FoU-nettverk er tenkt etablert i kommende planperiode. Det har manglet en arena for erfaringsdeling og kompetansebygging på FoU-området i NAV, og mellom fylkene og resultatområdene. Dette vil være et nettverk på tvers av direktorat, fylker og spesialenheter, bestående av medarbeidere som har særlig interesse eller ansvar for FoU-arbeid.

Fylkeskontorene og resultatområdene har ansvar for å analysere utviklingen og forvalte FoU-aktiviteten innenfor sitt fylke/resultatområde. Fylkene avsetter egne midler til FoU i sine budsjetter. Fylkene oppfordres til å inngå samarbeidsavtaler med universitet og høyskoler i sin region. Fylkes-

kontorene og Statsforvalterne har et særskilt ansvar for samarbeid om prosjekter i NAV-kontor. Fylkeskontorene skal ha en rådgivende funksjon i lokalt utviklingsarbeid, og skal også sikre at kunnskap fra lokale og regionale forsknings- og utviklingsprosjektet gjøres kjent både for NAV-enhetene i fylket og for direktoratet. Resultatområdene har ansvar for å følge med på egen resultatutvikling og at de oppfordres til å fremme kunnskapsbehov til direktoratet og initiativ til samarbeidsprosjekter med andre enheter der det styrker tjenesteutviklingen.

NAV-enhetene har ansvar for å synliggjøre sine kunnskapsbehov og for å ta kunnskap i bruk. NAV-enhetene jobber med lokalt initiert tjenesteutvikling og er i tillegg arenaen for sentralt initierte forsknings- og utviklingsprosjekter. Deres ressursbruk og kostnader ved å delta i forsknings- og utviklingsprosjekter må vurderes, eksempelvis ved å delta som samarbeidspartner i søknader til Forskningsrådet. Det er viktig å ivareta en god balanse mellom drifts- og utviklingsaktiviteter lokalt.

8.2 Roller og ansvar i en FoU-anskaffelse

Tabellen beskriver ulike steg i en FoU-anskaffelse, med en synliggjøring av ansvar og arbeidsdeling gjennom prosessen i direktoratet. Modellen kan tilpasse lokalt dersom fylker/resultatområder finner det hensiktsmessig.

Tabell 1: Roller og ansvar i en FoU-anskaffelse

Steg i prosess	Oppgave som skal løses	Roller og ansvar	Avhengigheter og forutsetninger	
Ha kunnskapsbehov	Definere kunnskapsbehov og etterspørre kunnskap	Fageier	Kompetanse og kapasitet til å etterspørre kunnskap	
Beskrive kunnskapsbehov	Klargjøre kunnskapsbehov, utarbeide problemstillinger. Kravspesifikasjon	Fageier	Kapasitet til å beskrive behov	
	Bistå med å operasjonalisere problemstillinger og utarbeide kravspesifikasjon	FoU-seksjon/ Analyseseksjon i KUN*	Kapasitet	
Fremskaffe kunnskap	Vurdere om prosjektet skal utføres internt eller eksternt	FoU-seksjon/ Analyseseksjon i KUN Eventuelt med fageier.	Kapasitet til å anskaffe på egnet vis Kompetanse internt	
	Gjennomføre anskaffelsesprosess	FoU-seksjon i KUN (prosessdriver)	Kapasitet i Kontor for drifts-anskaffelser i ØSA*	
	Vurdere tilbud	Fageier har overordnet ansvar for å vurdere relevans og nytte		ASD har delegert ansvar til fageier i AVdir og FoU-seksjonen.
		FoU-seksjon (prosessdriver) bidrar med ekspertise for å vurdere løsningsforslag og forskningsdesign		
	Tildele oppdrag, kontraktsinngåelse	FoU-seksjonen	Kapasitet i Kontor for drifts-anskaffelser i ØSA	
Gjennomføringsfase	Oppstartsmøte med forskerne	Fageier – dialog med forskerne om oppdraget, spørsmål og presiseringer		
		FoU-seksjon (prosessdriver) bistår fageier i møtet		
	Behandle dispensasjon fra taushetsplikt. Legal coach for øvrige legalitets-spørsmål	Juridisk seksjon i KUN	Kapasitet og kompetanse til å gjøre de juridiske vurderingene	
	Utlevering av data	Statistikkseksjonen/ Seksjon for styringsinformasjon i KUN	Kapasitet til å utlevere data fra NAV	
	Prosjektoppfølgning, dialog med forskerne underveis	Fageier og FoU-seksjonen (prosessdriver) sammen		
Ta kunnskapen i bruk	Ta stilling til resultater og forskningsfunn (veileder for etterbruk)	Fageier (FoU-seksjon kan bistå)	Kapasitet og kompetanse til å vurdere forskningsfunnene.	
	Sette opp plan for bruk	Fageier vurderer om og hvordan funnene skal brukes (FoU-seksjon kan bistå)	Kapasitet til å utarbeide plan for bruk	
	Formidling: Tilgjengeliggjøre og formidle forskningsfunn	Forskerne. Fageier og FoU-seksjonen ved eksterne oppdrag, Fageier og Analyseseksjonen ved interne analyser.	Gode plattformer for formidling. Kapasitet til å jobbe med formidling. Samhandling med KOM*.	
	Ta kunnskapen i bruk for å øke verdien for brukeren, NAV eller samfunnet	Hele organisasjonen	Kapasitet og kompetanse til å bruke kunnskapen.	

*KUN = Kunnskapsavdelingen, ØSA = Økonomi- og styringsavdelingen, KOM = Kommunikasjonsavdelingen

Vedlegg

Programnotat for de tematiske satsingsområdene blir lagt til som vedlegg etter hvert som de ferdigstilles.

Referanser og nyttige lenker

Lenker til relevante dokumenter:

NAV-interne dokument (lenker til intranett – Navet):

[NAVs virksomhetsstrategi](#)

[NAVs langtidsplan](#)

[Prosjekt Økt kompetanse i NAV](#)

[Rammer for læring og kompetanseutvikling i NAV](#)

[NAVs Omverdensanalyse 2021](#)

Lenker til eksterne kilder:

Arbeids- og sosialdepartementet: [FoU-strategi 2019-2023](#)

Arbeids- og velferdsdirektoratet: [Arbeid og velferd \(analysetidsskrift\)](#)

Behavioural Insights Team: <https://www.bi.team/>

Evalueringportalen: <https://evalueringsportalen.no/>

Forskningsrådets programmer som er særskilt relevante for NAV:

[HELSEVEL](#)

[VAM](#)

[Innovasjon i offentlig sektor](#)

[IKTpluss](#)

Forskningsrådet: [Frascatimanualen 2015](#)

[Kunnskapsbasertpraksis.no](#)

Sysseleeringsutvalgets to utredninger:

NOU 2021: 2: [Kompetanse, aktivitet og inntektssikring. Tiltak for økt sysselsetting](#)

NOU 2019: 7: [Arbeid og inntektssikring - Tiltak for økt sysselsetting](#)

NOU 2020: 9: [Blindsonen - Gransking av feilpraktiseringen av folketrygdlovens oppholdskrav ved reiser i EØS-området](#)

Stortingsmelding 33 (2015-2016) NAV i en ny tid – for arbeid og aktivitet

Øvrige referanser omtalt i planen:

Gjerde, Engel Jensen og Sørbø: *Den store nedstengningen. Arbeidsmarkedet gjennom første del av koronakrisen*. Arbeid og velferd nr. 2/2020

Khandker, Shahidur, Gayatri B. Koolwal, and Hussain Samad. *Handbook on impact evaluation: quantitative methods and practices*. The World Bank, 2009.

Lima, Ivar m. fl (2020): Lavinntekt og levekår i Norge - 2020. Arbeids- og velferdsdirektoratet: NAV-rapport 4/2020

Mandal, Roland (2016): Omgjøring av vedtak i NAV og trygderetten - årsaker og omfang. Rapport SINTEF

NAV-notat 1/2019: Gjennomgang av sosiale tjenester for langtidsmottakere av sosialhjelp.

Network, What Works. "The what works network: five years on." London: Cabinet Office (2018).

Rossi, Peter H., Mark W. Lipsey, and Gary T. Henry: *Evaluation: A systematic approach*. Sage publications, 2019.

Steinung Dahl m.fl.: *Ett år med korona. Utvikling og utsikter for NAVs ytelser og brukere*. Arbeid og velferd nr. 1/2021