



Tillitsreformen

Anbefalinger til forbedringer

Arbeids- og velferdsdirektoratet
Oktober 2023

Innholdsfortegnelse

1.	Sammendrag	3
2.	Innledning	6
2.1	Bakgrunn og formål	6
2.2	Tidsplan og leveranser	7
3.	Kunnskapsgrunnlag	8
3.1	Teorigrunnlag - Tillitsbasert styring og ledelse	8
3.2	Innsiktsarbeid	10
4.	Hovedfunn etter innsiktsarbeid	11
5.	Supplerende innsikt	14
5.1	Samtalepakker	14
5.2	Storskalasamling 31. mai 2023	16
6.	Anbefalinger til forbedringer	17
6.1	Fremgangsmåte for utvelgelse av tiltak	19
6.2	Mål- og resultatstyringen sikrer en god balanse mellom handlingsrom og behov for styring, krav til kvalitet, likebehandling og god forvaltningspraksis	20
6.2.1	Tiltak: Utvikle prinsipper for styring i NAV	21
6.2.2	Tiltak: Forbedre MD-brevene gjennom færre, bedre og tydeligere mål og føringer	21
6.2.3	Tiltak: Nettverk for erfaringsutveksling om styring	21
6.3	Vi styrker partssamarbeidet i Arbeid – og velferdsetaten og partssamarbeidet skal skje på alle nivå i tråd med intensjonene i Hovedavtalen i staten og med etatens tilpasningsavtale	22
6.3.1	Tiltak: Fellesopplæring i MBA	22
6.3.2	Tiltak: Undersøke åpenhet og involvering i partnerskapsmøtene	23
6.4	Vi gir våre medarbeidere større rom til å utvikle og bruke sin faglighet og kompetanse til å finne riktig løsning sammen med brukerne	23
6.4.1	Tiltak: Trene ledere i kompetanseledelse	24
6.4.2	Tiltak: Økt satsning på systematisk kompetanseutvikling	24
6.5	Det legges til rette for lokalt forankret tjenesteutvikling og etableres forsøk med større handlingsrom lokalt	25
6.5.1	Tiltak: Utvikle modell, metoder og verktøy for praksisnær tjenesteutvikling	26
6.5.2	Tiltak: Utforske virkemidler for å skape mer systematikk og kunnskapsbasert tjenesteutvikling	27
6.5.3	Tiltak: Involvere lokale brukerutvalg i tjenesteutvikling som treffer brukerne	28
6.6	Vi videreutvikler tilliten vi viser i møte med brukerne	29
6.6.1	Videre prosess med å videreutvikle tilliten vi viser i møte med brukerne	30
6.7	Funn i innsiktsarbeidet som håndteres gjennom aktiviteter i andre pågående prosesser	30
7.	Forsøk som legger til rette for lokalt forankret tjenesteutvikling og større lokalt handlingsrom	32
7.1	Fremgangsmåte for utvelgelse og innretning av forsøk	32
7.2	Et enklere NAV	34
7.3	Handlingsrom i NAV Kontaktsenter	35
7.4	Handlingsrom i NAV Arbeid og ytelser	36
7.5	Helhetlige digitale løsninger i NAV-kontor	37
8.	Videre arbeid med tillitsreformen i NAV	39
9.	Vedlegg	40

**Arbeids- og
velferdsdirektør
Hans Christian Holte**



«Tillitsreformen handler om at alle dere medarbeidere skal få tillit, bruke deres faglighet og ha et handlingsrom til å finne gode løsninger sammen med brukerne»

1. Sammendrag

Formål og bakgrunn for arbeidet med tillitsreformen i NAV

NAV fikk i oppdrag fra Arbeids- og inkluderingsdepartementet å være pilot i offentlig sektor for arbeidet med tillitsreformen. Formålet med tillitsreformen i NAV er at samarbeidet mellom ledelse, medarbeidere, tillitsvalgte, vernetjenesten og brukerutvalgene i Arbeids- og velferdsetaten (NAV) skal være tett og tillitsfullt. Tillitsreformen handler om å gi Arbeids- og velferdsetatens medarbeidere tid og tillit til å gi brukerne bedre tjenester, og at den skal utformes i tett samspill med brukerorganisasjoner, vernetjenesten, tillitsvalgte og ledelsen.

I første fase av arbeidet ble det gjennomført et omfattende innsikts- og kartleggingsarbeid for å undersøke hva som utfordrer tilliten og handlingsrommet i NAV. I innsiktsfasen er eksisterende kunnskap fra tidligere prosjekter som gjelder etatens arbeid med kompetanse og tjenesteutvikling oppsummert. Det er gjennomført analyse av etatens styringsdokumenter for å kartlegge hvordan mål- og resultatstyring utøves på direktorats-, resultatenhets- og fylkesnivå. Videre ble dokumentanalysen supplert med en spørreundersøkelse til alle ansatte i NAV, samt dybdeintervjuer med utvalgte ledere, tillitsvalgte og medarbeidere for å undersøke blant annet hvordan mål- og resultatstyringen oppleves. For å aktivere organisasjonen ble det utviklet samtalepakker til bruk i medarbeidergrupper, i medbestemmelsesapparatet (MBA) og i brukerutvalg med hensikt å engasjere medarbeidere, tillitsvalgte, verneombud og brukerrepresentanter i hva tillitsreformen betyr for egen enhet, brukerutvalg og partssamarbeidet. For å få mer innsikt i funnene ble det gjennomført en storskalasamling med bred deltakelse av medarbeidere, tillitsvalgte, brukerrepresentanter, vernetjenesten og ledere på alle nivå.

Som et supplement til egen kunnskapsinnhenting støtter vi også vårt arbeid på forskningsbasert kunnskap og erfaringer fra arbeidet med tillitsreformen i Sverige, oppsummert i kapittel 3. Kartleggingsarbeidet avdekket en rekke viktige funn, som beskrives overordnet i kapittel 4. I denne rapporten er også supplerende innsikt fra samtalepakkene og oppsummering og analyse av materiale fra storskalasamlingen beskrevet i kapittel 5. Denne rapporten har som formål å beskrive anbefalinger til forbedringer på grunnlag av et samlet innsiktsarbeid som er gjennomført i første fase av arbeidet med tillitsreformen.

Anbefaling til forbedringer

I andre fase av arbeidet har den partssammensatte arbeidsgruppen (PA) lagt fram forslag til tiltak basert på funn som har kommet fram i kartleggingsarbeidet. Et særlig mål med analysen har vært å identifisere gapet mellom opplevde utfordringer og forslag til tiltak som kan minske dette gapet. Forslag til tiltak er gjennomgått og behandlet i arbeidsmøter med PA, etats medbestemmelsesapparat (EMBA), sentralt brukerutvalg (SBU) og topplederforum. Det ble gjort en vurdering av hvilke tiltak som skulle prioriteres i lys av målene i tillitsreformen. Noen av utfordringene er foreslått løst i andre pågående prosesser, som for eksempel gjennom «Utvikling av organisasjonen» og gjennom oppfølgingen av NOU 2023:11 Raskt og Riktig med flere. Forslag til tiltak i kraft av tillitsreformen vises i figuren under, og beskrives nærmere i kapittel 6 i denne rapporten.

 <p>Mål- og resultatstyringen sikrer en god balanse mellom lokalt handlingsrom og behov for styring, krav til kvalitet, likebehandling og god forvaltningspraksis</p>	<p style="text-align: center;">Tiltak</p> <ul style="list-style-type: none"> • Utvikle prinsipper for styring i NAV • Forbedre MD-brevene gjennom færre, bedre og tydeligere mål og føringer <ul style="list-style-type: none"> • Nettverk for erfaringsutveksling om styring
 <p>Vi styrker partsamarbeidet i Arbeid- og velferdsetaten og partsamarbeidet skal skje på alle nivåer i tråd med intensjonen i Hovedavtalen i staten og med etatens tilpasningsavtale</p>	<p style="text-align: center;">Tiltak</p> <ul style="list-style-type: none"> • Fellesopplæring i MBA • Undersøke åpenhet og involvering i partnerskapsmøtene
 <p>Vi gir våre medarbeidere større rom til å utvikle og bruke sin faglighet og kompetanse til å finne riktig løsning sammen med brukerne</p>	<p style="text-align: center;">Tiltak</p> <ul style="list-style-type: none"> • Trene ledere i kompetanseledelse • Økt satsning på systematisk kompetanseutvikling
 <p>Det legges til rette for lokalt forankret tjenesteutvikling og etableres forsøk med større handlingsrom lokalt</p>	<p style="text-align: center;">Tiltak</p> <ul style="list-style-type: none"> • Utvikle modell, metoder og verktøy for praksisnær tjenesteutvikling • Utforske virkemiddel for å skape mer systematikk og kunnskapsbasert tjenesteutvikling <ul style="list-style-type: none"> • Involvere lokale brukerutvalg i tjenesteutvikling som treffer brukerne <p style="text-align: center;">Forsøk</p> <ul style="list-style-type: none"> • Et enklere NAV <ul style="list-style-type: none"> • Handlingsrom i NAV Kontaktsenter • Handlingsrom i NAV Arbeid og ytelser • Helhetlige digitale tjenester i NAV-kontoret (uavklart)
 <p>Vi videreutvikler tilliten vi viser i møte med brukerne</p>	<p style="text-align: center;">Tiltak og videre arbeid</p> <ul style="list-style-type: none"> • Videre prosess med å videreutvikle tilliten vi viser i møte med brukerne <ul style="list-style-type: none"> • Verktøykasse for videre arbeid med tillitsreformen i NAV • Økt satsning på å utvikle lederskap, medarbeiderskap og fremme en tillitsbasert samarbeidskultur i etaten <p>Summen av alle tiltak som gjennomføres i tillitsreformen vil bidra til at vi videreutvikler tilliten vi viser i møte med brukerne.</p>

Figur 1 Oversikt over forbedringstiltak knyttet til målene for tillitsreformen

Videre oppfølging av tillitsreformen i NAV

«Tillitsreformen skal prege utviklingen av etaten de nærmeste årene, og arbeidet med reformen skal gjennomføres over noe tid og i ulike faser.»¹

For at arbeidet med tillitsreformen skal lykkes, er det viktig at arbeidet integreres i det ordinære arbeidet med å utvikle etaten slik at tillitsreformen ikke blir et arbeid på siden. Forslag til tiltak i denne rapporten er forankret med avdelingene som har et ansvar for å følge opp og gjennomføre tiltakene. Det viktigste arbeidet med tillitsreformen skjer i den enkelte enhet gjennom gode diskusjoner med medarbeidere, tillitsvalgte og brukerutvalg om hva som utfordrer både tillit og handlingsrom i deres arbeidshverdag. Dette arbeidet vil pågå de kommende årene og skal skje i tett samarbeid mellom ledelse, medarbeidere, tillitsvalgte, vernetjenesten og brukerorganisasjoner. HR-avdelingen i direktoratet vil bistå ledere i det videre arbeidet ved å styrke sine aktiviteter for å utvikle lederskap, medarbeiderskap og fremme en tillitsbasert samarbeidskultur i NAV. Det er utviklet en verktøykasse til hjelp for ledere som støtte for det videre arbeidet med tillitsreformen. Det videre arbeidet med tillitsreformen er nærmere beskrevet i kapittel 8.

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

2. Innledning

2.1 Bakgrunn og formål

Tillitsreformen handler om å gi NAVs medarbeidere tid og tillit til å gi brukerne bedre tjenester. NAV fikk i tildelingsbrevet for 2022 oppdrag om å starte arbeidet med et av regjeringens viktigste reformer; tillitsreformen. I tildelingsbrevet var det beskrevet tre konkrete oppdrag²:

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

I mandat for arbeidet med tillitsreformen i NAV ble formålet med arbeidet definert: «samarbeidet mellom ledelse, medarbeidere, tillitsvalgte, vernetjenesten og brukerutvalgene i Arbeids- og velferdsetaten skal være tett og tillitsfullt». Dette konkretiseres gjennom følgende mål³:



Figur 2 Mål for tillitsreformen i NAV

Arbeidet med tillitsreformen ledes av en partssammensatt arbeidsgruppe med to representanter fra hver av hovedsammenslutningene, fem representanter fra arbeidsgiver, to representanter fra vernetjenesten og to representanter fra brukerutvalg. Den partssammensatte arbeidsgruppen har hatt jevnlig møter og workshops. Underveis i prosessen har det også vært avholdt jevnlig møter mer sentralt brukerutvalg, medbestemmelsesapparat, og kommunenes sentralforbund (KS). Detaljer om hvordan arbeidet med tillitsreformen er organisert beskrives i den første leveransen⁴.

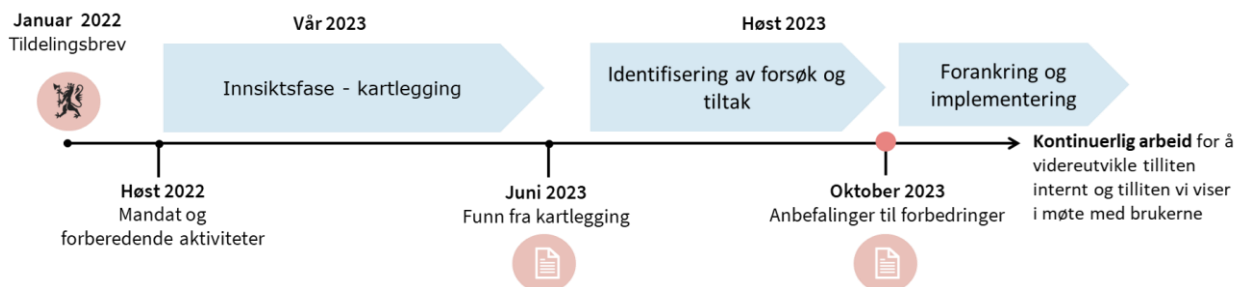
² [Tildelingsbrev til Arbeids- og velferdsdirektoratet for 2022](#)

³ Mandat tillitsreformen i NAV

⁴ 2023-06 Leveranse 1 – rapport om innsiktsarbeid

2.2 Tidsplan og leveranser

Arbeidet med tillitsreformen er delt inn i tre faser: Kartlegging, identifisering av tiltak og implementering. Det er definert to leveranser for arbeidet; Kartlegging av hva som skal til for å utnytte kraften i det lokale handlingsrommet for å yte best mulig tjeneste til brukerne, og anbefalinger til forbedringer basert på kartleggingen. I juni 2023 leverte partssammensatt arbeidsgruppe et innsiktsarbeid⁵.



Figur 3 Overordnet fremdriftsplan for arbeidet med tillitsreformen i NAV

Leveranse 2 – Anbefalinger til forbedringer

I andre fase av arbeidet skal den partssammensatte arbeidsgruppen legge fram anbefalinger til tiltak basert på funn som har kommet fram i kartleggingsarbeidet. Oppdraget til arbeidsgruppen er konkretisert gjennom følgende aktiviteter:

- Anbefale hvordan man kan tilrettelegge for faglig handlingsrom i førstelinjen gjennom forbedringer i mål- og resultatstyringen. Anbefalingene skal sikre god balanse mellom lokalt handlingsrom og behov for styring, krav til kvalitet, likebehandling og god forvaltningspraksis.
- Anbefale hvordan tilrettelegge for lokal medbestemmelse i arbeidet med mål- og resultatstyring og lokal tjenesteutvikling.
- Komme med anbefalinger på hvordan lokale brukerutvalg kan involveres i tjenesteutvikling som direkte treffer brukerne.
- Foreslå tiltak for styrking av partsamarbeidet på alle nivåer.
- Foreslå forsøk som legger til rette for lokalt forankret tjenesteutvikling og større lokalt handlingsrom innenfor dagens lover, regler og rammebetingelser, herunder:
 - Formål med forsøket
 - Plan for gjennomføring av forsøket, inkludert tidsplan og kostnadsestimering
 - En beskrivelse av hvordan forsøket skal evalueres

⁵ 2023-06 Leveranse 1 – rapport om innsiktsarbeid

3. Kunnskapsgrunnlag

3.1 Teorigrunnlag - Tillitsbasert styring og ledelse

De nordiske landene har en sterk tradisjon for tillit. I 2016 lanserte Sverige sin tillitsreform for offentlig sektor. Noen år tidligere hadde Danmark gjort det samme. Sverige hadde privilegiet av å kunne lære av den danske tillitsreformen da de utformet arbeidet, og denne fordelingen har NAV benyttet seg av ved å involvere forskningsleder i den svenske Tillitsdelegationen, Louise Bringselius. I hennes rapport⁶ skrevet for NAV gis en innføring i tillitsforskning og konkrete tips til veiledende prinsipper og metoder for å jobbe med tillitsbasert styring og ledelse. Noen konkrete deler av rapporten som er særskilt viktig for NAVs arbeid gjengis i det følgende.

Det nordiske gullet

Tillit har lenge vært snakket om som det nordiske gullet. De nordiske landene har høyest sosial tillit i verden. Dette betyr at vi har en tendens til å anta at vi kan stole på menneskene vi møter, selv når vi ikke har erfaring med dem. Høy tillit får folk til å føle seg bra, at vi samarbeider bedre og at samfunnet blir mer effektivt.

Flere av effektene av høy tillit er dynamiske, det vil si at tillit er både årsak og virkning. Eksempelvis reduseres risikoen for korrupsjon når tilliten er høy, men redusert korrupsjon bidrar igjen til økt tillit. Tillit bør forstås som en gjensidig psykologisk kontrakt, der partene forplikter seg til å vise tillit til hverandre fordi alle drar nytte av det. I Norden betyr dette at politikerne tar et stort ansvar for å sikre en sterk velferdsstat med gode sosiale sikkerhetsnett for innbyggerne. Til gjengjeld tar borgerne et stort ansvar for at systemet fungerer. Pandemiperioden viste nettopp dette. Her kunne myndighetene i de nordiske landene jobbe mer ut ifra anbefalinger og frivillighet, mens myndighetene i mange andre land i større grad måtte ty til tvang, regler og kontroll. Bringselius beskriver at den høye tilliten til myndighetene har en rekke positive effekter:

- Økt tendens til å lytte til politiske beslutninger
- Sosialt samhold, samt menneskers velvære og trivsel
- Enklere å håndtere kriser og katastrofer
- Økonomisk og politisk stabilitet
- Partipolitisk engasjement, robust demokrati
- Effektiv forvaltning med en fungerende rollefordeling mellom politikere og embetsmenn
- Redusert risiko for korrupsjon

De nordiske landene har en sterk tillitstradisjon også når det gjelder organisatorisk tillit. Denne kommer til uttrykk i form av mer flate organisasjoner (svakere hierarkier og autoriteter) og høyere medbestemmelse for ansatte. Det er snakk om en konsensuskultur, der ambisjonen er å slippe inn så mange ulike stemmer og perspektiver som mulig, og ledelsen er lydhør og at profesjonene/medarbeidere som ivaretar organisasjonens kjerneoppgaver har hatt innflytelse når viktige beslutninger skal fattes. Dette er en måte å kvalitetssikre beslutninger på, men også øke sjansen for god implementering av beslutningene fordi de ansatte har et eierskap til dem. Her verdsettes individets uavhengighet høyt, mens hierarkier og autoritet verdsettes lavt. Ledere forventes å være støttende og beslutningstakingen desentralisert og responsiv. I Norden er arbeidsmarkedet dessuten preget av sterke fagforeninger og modeller der partene i hovedsak tar ansvar for forhandlinger om arbeidsforhold. På denne måten kommer tillit med stor innflytelse, men også store forventninger til ansvar.

Trender basert på mistillit til styring og ledelse

Bringselius peker på at trender fra anglosaksiske land har skylt inn over de nordiske landene gjennom mange år. Dette har ført til et sterkt fokus på målstyring, rapportering og kontroll - ofte omtalt som New Public Management. En sterkere detaljstyring er en utvikling som har vært drevet av gode ambisjoner. Tanken har vært å sikre at ingen gjør feil og at styrende organer på sentralt nivå skal ha så god kontroll som mulig over virksomheten. Bringselius peker på at en viss grad av styring og kontroll er nødvendig i en virksomhet, men uten tillit til det profesjonelle skjønnet vil ikke forvaltningen gjøre at vi blir så opptatt av å ikke tillate feil at vi risikerer å lamme virksomheten. Velferdssektoren er ikke en næring som må levere det samme produktet hver gang,

⁶ 2023-9 NAV Bringselius

og kvaliteten på velferden baseres på å gi profesjonene mulighet til å bruke skjønn og tilpasse løsninger til ulike situasjoner og ulike enkeltpersoners behov. Mål og oppfølging er nødvendig, men ved en overdreven tro på styring og kontroll kan følgende problemer oppstå:

- **For mange styringssignaler.** Når alt er viktig blir styring en frustrerende administrativ rutine
- **Styringen mangler forankring** og mangler dermed legitimitet blant de ansatte
- Kontrollen og målstyringen fører til **andre effekter** enn ønsket
- Oppfølgingen brukes **ikke til utvikling og læring, men som kontroll**
- For mye **fokus på ansvar, skyld og straff** som lammer innovasjon og utvikling
- For mye **vekt på mål som kan tallfestes**, selv på områder som krever en annen forståelse
- Tendens til å **fremme suboptimalisering**, hvilket vil si at oppnåelse av enkeltmål prioriteres over hva som er best for virksomhetens overordnede mål og virksomheten som helhet

Lav tillit til virksomhetens ansatte kommer gjerne til uttrykk gjennom et vell av retningslinjer, standarder og manualer. Dette henger også tett sammen med kompetanse og kompetansearbeid i organisasjonen. Om ansatte ikke har nødvendig kompetanse for å utføre sine oppgaver, eller ledelsen tenker at de ikke har det, blir virksomheten desto mer avhengige av retningslinjer og manualer. Dette kan bli en nedadgående spiral hvor manglende kompetanse fører til flere retningslinjer og manualer, som igjen fører til at det legges for lite vekt på kompetanse og kompetansebygging. En overdreven kontrollavhengighet kombineres ofte med en overdreven avhengighet av sentralisering, noe som gjør at handlingsrommet blir stadig mindre i møtet med innbyggerne. Samtidig krever innbyggerne i dag følsomhet og tilpasninger for at tilliten til forvaltningen og politikken skal forbli høy. Dette betyr at ansatte og førstelinjeledere havner i en målkonflikt, der de på den ene siden ønsker å være lojale mot ledelsen og følge sine prioriteringer, og på den andre siden ønsker å være lojale mot borgeren og følge sitt faglige skjønn, selv om det strider mot retningslinjer og styringssignaler.

Tillitsbasert styring og ledelse er en ledelsesfilosofi som innebærer å ha tillit som et grunnprinsipp i alle samarbeid, og særlig velge å ha tillit til medarbeiderne og de brukerne/innbyggerne man er til for. Organisasjonens viktigste oppdrag blir dermed å skape handlingsrom og rammebetingelser for at medarbeiderne skal kunne løse sine oppgaver på en god måte. Bringselius viser til at tillitsbasert styring og ledelse kan konkretiseres i tre hovedambisjoner:

- Myndiggjorte brukere/innbyggere og medarbeidere
- Minskede administrative byrder gjennom forenklinger
- Økt samarbeid mellom enheter og organisasjoner for å nå felles mål

Disse ambisjonene må komme til uttrykk både i en strukturell dimensjon og en relasjonell dimensjon. Det første viser til styringssystemer, støttesystemer og prosesser, mens det andre viser til adferd og hvordan man behandler og forholder seg til andre. Gjennom å arbeide langs begge disse dimensjonene kan sikre at fokus ligger på å både endre systemene og adferden. Det er en risiko at man i arbeidet med å skape en tillitskultur kun fokuserer adferd, fordi det gjerne oppfattes som vanskeligere og mer risikabelt å gjøre styringen og systemene mer tillitsbaserte.

Veiledende prinsipper for å utvikle en tillitsbasert styring og ledelse

Til syvende og sist handler tillit om vår evne til å realisere demokratiets ambisjon om at beslutninger skal tas så nær innbyggerne som mulig, og at forvaltningen skal preges av effektivitet og service. Kontroll er nødvendig, men uten tillit til faglig skjønn vil ikke forvaltningen kunne utføre sitt oppdrag. Basert på erfaringene fra arbeidet med den svenske tillitsreformen, ble følgende veiledende prinsipper for å utvikle en tillitsbasert styring og ledelse:

- **Deleger handlingsrom:** Beslutningsmyndigheten bør være så nær brukeren/innbyggeren som mulig. Man må styrke medarbeiderne i virksomhetens kjerneoppdrag, blant annet ved å sørge for at de har nødvendig og riktig kompetanse til å utføre oppgaven.
- **Utvikle en lærende organisasjon:** Arbeid systematisk med læring og erfaringsdeling for å utvikle kollektiv kunnskap og praksiser.
- **Fokus på bruker:** Fokus på virksomhetens oppdrag og de den er ment å betjene/hjelpe.
- **Tillit og omtanke:** Ha positive forventninger til dine omgivelser, vis tillit og omtanke.
- **Åpenhet:** Del informasjon, meninger og erfaringer så åpent som mulig.
- **Gi støtte og gode forutsetninger:** For å støtte dem som jobber i praksisfeltet
- **Helhetlig og langsiktig:** Alle i virksomheten skal jobbe ut ifra en helhetstenkning og med mål om å oppnå langsiktige, bærekraftige løsninger.
- **Tydelige mål og mandat:** Virksomhetens hensikt og mandat skal være tydelig for alle.
- **God etikk og rettsikkerhet:** Alle ansatte skal ta ivareta god etikk og brukernes rettsikkerhet.

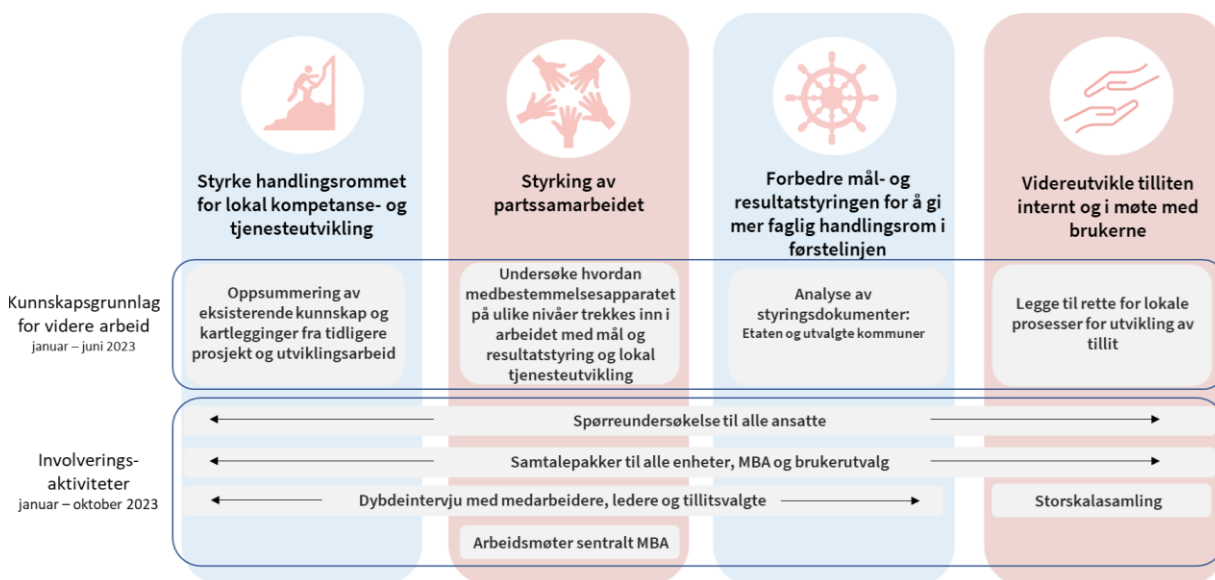
3.2 Innsiktsarbeid

I første fase av arbeidet med tillitsreformen i NAV har det blitt gjennomført et omfattende kartleggingsarbeid for å få opp et helhetlig kunnskapsgrunnlag og innsikt i hva som skal til for å utnytte kraften i det lokale handlingsrommet for å yte best mulig tjeneste til brukerne.

Dette omfatter blant annet;

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

Det mest sentrale grunnlaget for kunnskap og innsikt i første fase er beskrevet i første leveransen⁷.



Figur 4 Hovedaktiviteter i kartleggingsarbeidet

⁷2023-06 Leveranse 1 – rapport om innsiktsarbeid

4. Hovedfunn etter innsiktsarbeid

Noen hovedfunn fra innsiktsarbeidet fra første leveranse oppsummeres i oversikten under. En nærmere beskrivelse over hovedfunnene tilknyttet til hvert av målene for tillitsreformen finnes i første leveranse om innsiktsarbeidet⁸.



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

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

Det er varierende svar om medarbeidere, tillitsvalgte, verneombud eller ledere opplever konkurranse mellom ulike enheter. Konkurranse kan være nyttig og motiverende hvis det skaper rom for læring og samhandling. Flere nevner at konkurranse mellom enheter i hovedsakelig blir oppfattet som en sunn konkurranse.

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

Måltall og avvik kan brukes som utgangspunkt for diskusjon om nye og bedre løsninger. Flere ønsker å i større grad bli involvert i målene som blir satt, samt bedre kommunikasjon om hvorfor målene/prioriteringene er satt.

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

Den kommunale styringen oppleves som noe mer positiv for handlingsrommet enn den statlige. Omtrent like mange opplever en målkonflikt mellom statlig og kommunal styring som de som ikke opplever det.

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

Det er variasjon i opplevelsen av hvordan tillit mellom medarbeider og bruker av NAVs tjenester påvirkes av mål- og resultatstyring. 27% av medarbeidere opplever i liten/svært liten grad at mål og resultatstyring skaper hindringer for tillit mellom medarbeider og bruker av NAVs tjenester, mens 31% mener det skaper mye/svært mye hindringer.

Direktoratet har til dels svært detaljert styring av linjene

Enkelte linjer legger til flere «nye» føringer enn andre i sine MD-brev. Vi ser også at noen av linjene styrer mer på aktivitet og innsatsfaktorer enn andre som i større grad styrer på resultatmål.

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

Mål- og resultatstyring blir rangert som den syvende faktoren av totalt tretten faktorer. Av de ulike faktorene som ble undersøkt var regelstyring, egen erfaring og kompetanse og tid de faktorene som påvirker handlingsrommet mest.

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

Det er ulik oppfatning av hvordan mål- og resultatstyring påvirker handlingsrommet, omtrent like mange svarer at det påvirker positivt som negativt på handlingsrommet. Oppfattelsen av mål- og resultatstyring kan variere ut ifra rolle, hvilke tjenester eller ytelser man jobber med, prioritering til nærmeste leder eller hvor i etaten man jobber.

⁸ 2023-06 Leveranse 1 – rapport om innsiktsarbeid

Kvalitative mål på enhetsnivå vurderes mer positivt enn kvantitative mål

Dersom man kun har fokus på volum og antall kan det hende at viktige kvalitetsaspekter ved tjenesten blir skadelidende. Velformulerte kvalitative mål skaper handlingsrom ved at det gir større aksept for at det er flere måter å nå målet på. Samtidig trekker de frem at kvantitative mål kan gi viktig informasjon om for eksempel aktivtetsnivå og arbeidsbelastningen i virksomheten.



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

Ledere oppgir at de involverer tillitsvalgte og verneombud i lokal tjenesteutvikling og Mål- og resultatstyring i større grad enn disse opplever å bli involvert

De fleste lederne i NAV beskriver at de involverer tillitsvalgte og verneombud i lokal tjenesteutvikling og mål- og resultatstyring. Tillitsvalgte og verneombud oppgir i noe mindre grad at de blir involvert i lokal tjenesteutvikling og mål- og resultatstyring.

Ledere påpeker at de i noe større grad at de kjenner godt til de overordnede målsetningene for NAV og at det er sammenheng mellom mål/krav for sin enhet og de overordnede målsetningene. Tillitsvalgte og verneombud mener at de i noen mindre grad enn ledere har kjennskap til de overordnede målsetningene for NAV.

Åpenhet og involvering i lokal tjenesteutvikling og mål- og resultatstyring

Flere enheter oppfatter at sentrale beslutninger er tatt på nivåene over. Dermed blir der informasjon og ikke involvering på lokalt nivå. Flere beskriver at partnerskapet fatter beslutninger som berører ansatte og som ikke i tilstrekkelig grad gjøres til gjenstand for medbestemmelse.



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

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

Særlig er det flere som ønsker direkte kontakt med de som jobber med samme ytelse, sak eller bruker selv om man ikke jobber på samme enhet eller linje. Rigide fagsystemer og funksjoner trekkes frem som utfordringer for samhandling, i tillegg til hierarkisk og kompleks organisering, og at samhandling oppleves som tidskrevende.

Riktig kompetanse gir økt handlingsrom

Egen kompetanse er en av de viktigste faktorene som påvirker handlingsrommet til våre ansatte positivt. Mange opplever at de har relevant kompetanse, og at dette er avgjørende for å løse arbeidsoppgaver på en god måte.

Det mangler gode rammebetingelser for kompetanseutvikling

Tidspress og arbeidsmengde er til hinder for kompetanseutvikling og læring, i tillegg til mangel på hensiktsmessige læringsarenaer og kanaler for systematisk deling av kunnskaper og erfaringer.

Kompetanseutvikling krever systematikk

Kompetanseutvikling i NAV er fragmentert, tilfeldig og ofte knyttet til enkelthendelser som for eksempel en større reform, nytt regelverk eller innføring av nye digitale verktøy. Når kompetanseutvikling ikke er satt i system er det også enklere å nedprioritere når man får strammere budsjetter og mindre tid til kjerneoppgaver.

Det er behov for strategisk kompetanseledelse

NAV har behov for ledere som har kompetanse på å lede innovative kunnskapsvirksomheter. Innføring av tillitsreformen og mindre detaljstyring innebærer et enda større behov for strategisk ledelse med kompetanse på analyse og innsikt.



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

Det er et stort omfang av lokal tjenesteutvikling i NAV

Flere anser lokal tjenesteutvikling som en naturlig del av arbeidshverdagen som består av ulik grad av forsøk og utprøving, og anses da som noe som pågår kontinuerlig. Det kan omfatte større innovative forsøk, eller små justeringer på måten å samhandle med brukere på.

Det er behov for mer systematikk rundt lokal tjenesteutvikling

Innovasjonslysten i NAV er stor, men at ikke alle gode ideer leder til endring. Utviklingsarbeidet på grunn av manglende strukturer, ofte er personavhengige noe som gjør det sårbart. Behovet for å jobbe mer kunnskapsbasert, sette innovasjon i system og lære av hverandre.

Det er behov for insentivordninger for å fremme lokal tjenesteutvikling

Tid og budsjetter påvirker handlingsrommet for å drive både kompetanse- og tjenesteutvikling i enhetene. Insentiver kan være tilføring av ressurser, kompetansetiltak, hjelp til erfaringsdeling, prosessstøtte og lederopplæring.

Begrepet «lokal tjenesteutvikling» er for snevert

Flere forstår lokal tjenesteutvikling som noe som utelukkende foregår i NAV-kontor. 'Praksisnær tjenesteutvikling' kunne vært et bedre begrep som rommer aktiviteter knyttet til forbedring, innovasjon og praksisdrevet utvikling.

Utviklingsorientert ledelse fremmer tjenesteutvikling og innovasjon

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

Involvering av brukerutvalg i lokal tjenesteutvikling mangler struktur

Det etterspørres bedre struktur på medvirkning i NAV. NAV må bli flinkere til å tenke medvirkning fra starten av tjenesteutviklingen og legge planer for hvordan man kan sikre at det gjennomføres i hele prosessen.



Vi videreutvikler tilliten vi viser i møte med brukerne

Behov for god balanse mellom ledelse, styring og handlingsrom i NAV

Tillitsbasert styring og ledelse er ikke nødvendigvis fravær av kontroll. Det handler snarere om å finne en god balanse mellom styring og ledelse, tillit og kontroll.

Videreutvikle tilliten internt

Gjennom samtalepakker har enhetene reflektert rundt hva relasjonell tillit og organisatorisk tillit betyr for dem. De har også diskutert om det er utfordringer knyttet til tillit som ikke kan løses i egen enhet og om dette bør løftes. Arbeid med tillit vil være et kontinuerlig arbeid i etaten.

5. Supplerende innsikt

Etter oppsummering av innsikt fra første leveranse, er det innhentet supplerende innsikt. Noen funn bekrefter tidligere innsikter og andre funn nyanserer tidligere materiale. Supplerende innsiktene beskrives i det følgende.

5.1 Samtalepakker

Som en starthjelp for å få i gang gode diskusjoner om tillit i NAV, har det blitt utviklet samtalepakker til bruk i medarbeidergrupper, i MBA og i brukerutvalg. Hensikten med samtalepakken er å engasjere medarbeidere, tillitsvalgte, verneombud og brukerrepresentanter i hva tillitsreformen betyr for egen enhet, brukerutvalg og partssamarbeidet. I arbeidet med samtalepakkene skal lederne sammen med medarbeidere, tillitsvalgte, verneombud og brukerrepresentanter identifisere hva som hindrer handlingsrom og tilliten i den enkelte enhet.

Samtalepakkene skal bidra til å identifisere rom for forbedringer som utvikler enhetene og samarbeidet med både tillitsvalgte, vernetjeneste og brukere. De hindringene som er av mer strukturell karakter og som de ikke kan løse selv, er spilt inn til sekretariatet for tillitsreformen som grunnlag for videre vurderinger i arbeidet med tiltak. Det viktigste med samtalepakkene er å starte gode samtaler om tillit i egen enhet og sette i gang lokale prosesser. Det er derfor mange enheter som ikke har sendt inn innspill til sekretariatet, men gitt tilbakemelding om at det er gjennomført samtaler om tillit lokalt.

Vi har mottatt innspill fra totalt 35 enheter⁹ som overordnet er oppsummert under:



Figur 5 oppsummering av innspill fra samtalepakker

⁹ 2023-08 Analyse samtalepakker

I brukerutvalgene ble også flere temaer tatt opp og diskutert. Det var seks brukerutvalg som sendte inn innspill til sekretariatet, noen av de viktige temaene brukerutvalgene snakket om er oppsummert under.



Figur 6 oppsummering av innspill fra brukerutvalgene

I samtalepakken til MBA ble følgende problemstillinger diskutert:

1. Hva som er viktig for å oppleve tillit i partssamarbeidet?
2. MBA sin rolle som et strategisk viktig forum
3. Hvordan tillitsvalgte involveres i arbeidet med mål- og resultatstyring og lokal tjenesteutvikling



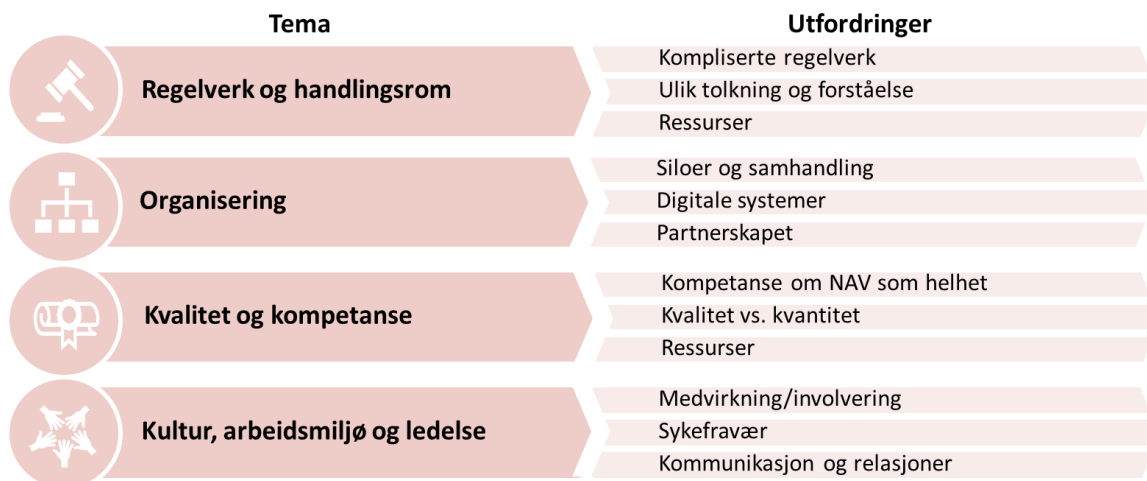
Figur 7 oppsummering av innspill fra MBA

Generelt er tilbakemeldingen at MBA opplever høy grad av tillit. I ordskyen ser vi ord som særlig gikk igjen i oppsummeringene.

Det ble tydelig at det er behov for økt kunnskap om hovedavtalen og tilpasningsavtalen. I tillegg tok flere opp at de ønsket mer kunnskap om økonomi, budsjett og hva måltallene brukes til. Videre spilte flere inn at åpenhet og kjennskapen til MBA og arbeidet de gjør bør styrkes ut i organisasjonen. Det foreslås at dette kan gjøres ved å synliggjøre saksagendaen til MBA i kanaler som teams eller på informasjonsskjermer i lokalene. En fellesnevner fra de tre refleksjonsoppgavene er behovet for økt involvering gjennom tidligere og hyppigere informasjon, samt å ha reelle diskusjoner i MBA-møtene der beslutninger ikke er tatt på forhånd.

5.2 Storskalasamling 31. mai 2023

Det ble gjennomført en storskalasamling 31. mai hvor medarbeidere, tillitsvalgte, brukerrepresentanter, vernetjenesten og ledere på alle nivå var samlet, i alt 200 deltagere. Funn fra innsiktsarbeidet ble gjennomgått og diskutert, med formål å få mer innsikt i problemstillingene fra hovedfunnene i kartleggingsarbeidet. I etterkant av storskalasamlingen ble det gjort et omfattende analysearbeid av innspillene fra deltakerne. Innsikten fra storskalasamlingen er basert på Post-it lappene som ble samlet inn gjennom fire oppgaver som ble gjennomført. Totalt 2357 Post-it lapper er digitalisert og analysert ved hjelp av analog og digital kvalitativ metode. Dette ga supplerende innsikt i flere av de eksisterende utfordringene som allerede var definert gjennom det tidligere innsiktsarbeidet. Overordnede funn fra analysearbeidet:



Figur 8 Overordnede funn fra storskalasamling

Regelverk og handlingsrom

Et gjennomgående tema fra storskalasamlingen, samt fra tidligere innsiktsarbeid, er utfordringer knyttet til regelverk og handlingsrom. Det nevnes i flere av oppgavene at regelverket er komplisert, som fører til ulik tolkning og forståelse. Regelverket oppleves som rigid og gir et snevert handlingsrom der det er vanskelig å utøve skjønn. I tillegg kommer det tydelig frem at det er mer enn regelverk som påvirker handlingsrommet, mangel på ressurser i form av budsjett og kapasitet pekes på som en utfordring.

Organisering

Organiseringen i NAV er en kjent utfordring. Innsikten fra samlingen bekrefter mange tidligere funn, som avstanden mellom ulike enheter, utfordringer med partnerskapsmodellen, silo organisering, utfordringer i samhandling på tvers av enheter og linjer, informasjonsdeling og digitale systemer.

Kvalitet og kompetanse

Under storskalasamlingen ble kompetanse tatt opp under flere av gruppeoppgavene. Det kommer frem et tydelig behov for mer systematikk i kompetansearbeidet i NAV. Kompetansebehovene er mange. Økt kompetanse om NAV som helhet er en av kompetansene som etterspørres. Økt oppmerksomhet på å beholde medarbeidere og bygge riktig kompetanse etterlyses. I det videre arbeidet vil det vil bli viktig å konkretisere hvilke typer kompetanser NAV har behov for, og hvordan denne kan sikres og utvikles for å løse fremtidige oppgaver.

Kultur, arbeidsmiljø og ledelse

Mange av temaene som gikk igjen under samlingen kan knyttes opp mot kultur, arbeidsmiljø og ledelse. I en av gruppeoppgavene ble medvirkning diskutert, her ser vi blant annet behovet for forskjellige typer involvering og kommunikasjon med medarbeidere. Utfordringer som nevnes er blant annet mulighet til å påvirke egen arbeidshverdag i form av blant annet hva som blir prioritert og måles, samt hjemmekontor, i tillegg til utfordringer som mangel på ressurser, sykefravær, forutsigbarhet og skape en felles forståelse.




I vedlagte rapport¹⁰ er funnene fra storskalasamlingen detaljert beskrevet.

¹⁰ 2023-08 Rapport storskalasamling

6. Anbefalinger til forbedringer

Tillitsreformen treffer hele NAV, og det er avgjørende at organisasjonen har eierskap til reformen slik at den skal lykkes med formålet om å gi medarbeidere tid og tillit til å gi brukerne bedre tjenester. I denne rapporten anbefales noen få tiltak på virksomhetsnivå som treffer noen fellesnevnerne av utfordringer i NAV. Hvis NAV skal nå målene i tillitsreformen, må arbeidet eies av hele organisasjonen. Utfordringer og forbedringsområder må jobbes med lokalt i den enkelte enhet over tid. Til hjelp for ledere er det utarbeidet egen verktøykasse på Navet for det videre arbeidet med tillitsreformen (kapittel 8).

Basert på funn (kapittel 4-5) fra kartleggingene legger den partssammensatte arbeidsgruppen fram forslag til tiltak. I dette kapittelet beskriver vi først hvordan vi har gått frem, før vi beskriver anbefalinger til forbedringer. Avslutningsvis beskriver vi allerede pågående prosesser i NAV som legger til rette for å øke tilliten i organisasjonen.

 <p>Mål- og resultatstyringen sikrer en god balanse mellom lokalt handlingsrom og behov for styring, krav til kvalitet, likebehandling og god forvaltningspraksis</p>	<p>Hovedfunn</p> <ul style="list-style-type: none"> • Direktoratet har til dels svært detaljert styring av linjene • Det er ulik oppfatning av mål og resultatstyring blant ansatte • Kvalitative mål vurderes mer positivt enn kvantitative mål • Det er stor variasjon i hvorvidt enheter opplever konkurranse, og konkurranse er ikke nødvendigvis sett på som negativt • Det er varierende hvor mye resultatene brukes i lokalt forbedringsarbeid • Den kommunale styringen oppleves som noe mer positiv for handlingsrommet enn den statlige styringen • Det er variasjon i opplevelsen av om mål- og resultatstyring påvirker tilliten mellom medarbeider og bruker av NAVs tjenester.
 <p>Vi styrker partsamarbeidet i Arbeid- og velferdsetaten og partsamarbeidet skal skje på alle nivåer i tråd med intensjonen i Hovedavtalen i staten og med etatens tilpasningsavtale</p>	<p>Hovedfunn</p> <ul style="list-style-type: none"> • Ledere, verneombud og tillitsvalgte opplever ulik grad av involvering i lokal tjenesteutvikling og i mål og resultatstyring • Det etterspørres mer åpenhet og involvering i lokal tjenesteutvikling og i mål og resultatstyring • Det etterspørres større åpenhet og involvering i partnerskapsmøtene
 <p>Vi gir våre medarbeidere større rom til å utvikle og bruke sin faglighet og kompetanse til å finne riktig løsning sammen med brukerne</p>	<p>Hovedfunn</p> <ul style="list-style-type: none"> • Samarbeid mellom medarbeidere og andre enheter i NAV er viktig, men det er et forbedringspotensial • Riktig kompetanse gir økt handlingsrom • Det mangler gode rammebetingelser og systematikk for kompetanseutvikling • Det er behov for strategisk kompetanseledelse <p>Tiltak</p> <ul style="list-style-type: none"> • Trene ledere i kompetanseledelse • Økt satsning på systematisk kompetanseutvikling



Figur 9 sammenheng mellom mål, funn fra kartlegging og anbefalte tiltak/forsøk

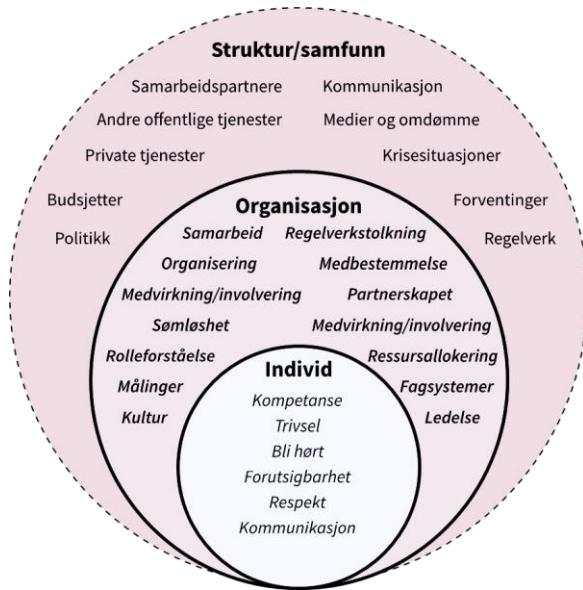
6.1 Fremgangsmåte for utvelgelse av tiltak

Fra innsiktsarbeidet som er gjort i denne fasen har vi fått bekreftet antagelser og tendenser som har blitt identifisert i de tidligere innsiktsarbeidene, beskrevet overordnet i kapittel 3.2. Samtidig har det også kommet innspill som nyanserer tidligere funn, samt faktorer som ikke har vært like fremtredende i innsikten så langt. Eksempler på dette er behovet for økt oppmerksomhet på arbeidsmiljø, og fagsystemer som mulig barriere til hinder for god tjenesteyting. For å gå fra rådata til foreslåtte tiltak har vi sammenstilt funnene fra de ulike innsiktsarbeidene, og identifisert hvilke områder/prosesser som går igjen. Et særlig mål med analysen har vært å identifisere gapet mellom opplevde utfordringer og forslag til tiltak som kan minske dette gapet.

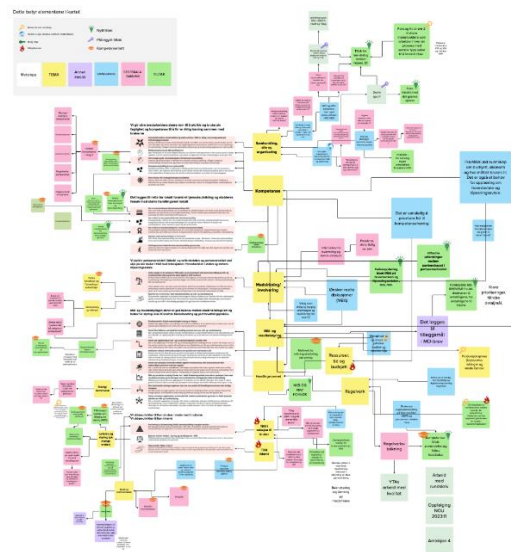
Innsikten vi har opparbeidet oss viser til ulike barrierer og drivere for tilliten til NAV, og arbeidet som gjøres i NAV. Et ofte brukt rammeverk for å plassere slike faktorer er på mikro-, meso- og makronivåer¹¹. I figuren under har vi oversatt disse nivåene til individnivå (mikronivå), organisasjonsnivå (mesonivå) og struktur-/samfunnsnivå (makronivå). Flere av innspillene som har kommet inn handler om faktorer som ligger utenfor NAV som virksomhet, men som allikevel er en viktig og grunnleggende del av strukturen og samfunnet NAV opererer i. Dette er for eksempel ting som blir politisk vedtatt – som lovverk og budsjetter i stat og kommune, samt omdømmeproblematikk og krisesituasjoner. Slike faktorer kan forstås som eksogene, der endringer som eventuelt skjer ikke bestemmes av NAV, men gjennom politikk og generell samfunnsutvikling. Samtidig er det slik at NAV gjennom sitt forvaltningsansvar har mulighet til å påvirke en del eksogene faktorer gjennom innspill på lovverk og ressurser, men dette krever en større prosess enn det som er tilfellet med organisasjonsinterne faktorer.

Mange av faktorene identifisert gjennom storskalasamlingen ser ut til å være av organisatorisk karakter og NAV-interne. Dette betyr at faktorene mest trolig er et resultat av noe som er vedtatt eller har vokst frem i organisasjonen, og dermed også kan endres av organisasjonen selv uten eksterne begrensninger. Faktorene som ligger på organisasjons- og individnivå er ting vi tror at relativt enkelt lar seg påvirke gjennom internorganisatoriske prosesser, selv om noen av disse prosessene uunngåelig henger sammen med den større samfunnskonteksten NAV jobber i. Videre jobbet vi med å konkretisere disse barrierene, smertepunktene og/eller driverne fra innsikten for å foreslå områder der det var behov for forbedringer. Allerede i kartleggingsarbeidet ble det foreslått konkrete tiltak som burde vurderes, som også ble tatt med inn i det følgende arbeidet. Figuren under til høyre illustrerer hvordan verktøyet Mural ble brukt til å se mønstre i innsikten og danne et bilde av hvor det var behov for forbedringer, og hvilke mål i tillitsreformen disse forbedringstiltakene sorteres under.

¹¹ Beirão, G., Patrício, L., & Fisk, R. P. (2017). Value cocreation in service ecosystems: Investigating health care at the micro, meso, and macro levels. *Journal of Service Management*, 28(2), 227–249; Chandler, J. D., & Vargo, S. L. (2011). Contextualization and value-in-context: How context frames exchange. *Marketing theory*, 11(1), 35–49.



Figur 10 Faktorer for tillit på ulike nivåer



Figur 11 Strukturering av innsikt i Mural

Deretter utpekte det seg flere hovedtema med en rekke forslag til tiltak av både strukturell og relasjonell type. Disse tiltakene ble gjennomgått og behandlet i arbeidsmøter med partssammensatt arbeidsgruppe, MBA og topledereforum. Det ble gjort en vurdering på hvilke tiltak som allerede er satt i gang gjennom andre prosesser, jf. kapittel 6.7, og hvilke tiltak som skulle prioriteres i lys av tillitsreformen. De prioriterte forslagene ble videre redusert gjennom blant annet sammenslåing av tiltak som hadde likhetstrekk, og deretter spisset.

Basert på den samlede innsikten, som består av identifiserte utfordringer og drivere som kan fremme eller hemme tillit internt i NAV og til NAV som organisasjon, har vi identifisert en rekke tiltak som vi anbefaler utforskes på veien videre. I det følgende beskrives de foreslåtte anbefalingene til forbedringstiltak.

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

NAV vil utvikle en felles forståelse for tillitsbasert styring, og færre, bedre og tydeligere føringer

Et av målene i tillitsreformen er knyttet til at mål- og resultatstyringen skal sikre en god balanse mellom lokalt handlingsrom og behov for styring, krav til kvalitet, likebehandling og god forvaltningspraksis. I innsiktsfasen fant vi at styring oppfattes og utøves på forskjellig måter i etaten. Det er variasjon i opplevelsen av 1) kvalitative og kvantitative mål, 2) konkurranse mellom enheter, 3) resultater og hvordan disse blir brukt til lokalt forbedringsarbeid og 4) om styringsdialogen oppleves som nyttig. Mål- og disponeringsbrevene (MD-brevene) varierer i omfang og grad av styring. Deler av denne variasjon er hensiktsmessig, fordi enkelte fagområder og nivåer bør styres på ulik måte. Videre er det en sammenheng mellom hvordan ledere oversetter og kommuniserer styring til medarbeidere, og medarbeideres evne til å håndtere føringer og prioritere i egen arbeidshverdag. For å legge til rette for økt tillitsbasert styring i NAV, og sikre en god balanse mellom lokalt handlingsrom og behov for styring, krav til kvalitet, likebehandling og god forvaltningspraksis foreslås det tre tiltak.

6.2.1 Tiltak: Utvikle prinsipper for styring i NAV

For å gi ledere og medarbeidere et felles utgangspunkt for dialog om styring og hvordan denne kan forbedres, foreslås det å oppdatere og synliggjøre styringsprinsippene i NAV. Det vil si hvordan styringsprinsippene bør utøves og forbedres. I dag er det 10 styringsprinsipper som i utgangspunktet er gode, men som i liten grad er kjent og tatt i bruk i organisasjonen. Prinsippene bør oppdateres i lys av funnene fra innsiktsarbeidet i tillitsreformen med tillitsbasert styring som fundament.

Dagens styringsprinsipper blir beskrevet som «førende for utarbeidelsen av blant annet virksomhetsstrategien, langtidsplan og budsjett, mål- og disponeringsbrev og virksomhetsplaner. Videre skal det gjelde for all rapportering og styringsdialog i etaten. Styringsprinsippene skal inngå i etatens lederopplæring». Prinsippene vil derfor treffe bredt i etaten, men det vil være avgjørende å få til en god kommunikasjon av disse for å skape bedre forankring og forståelse.

Arbeidet vil forgå i løpet av 2024, gjennom en periode med målrettet arbeid. For at prinsippene skal holdes aktuelle må det vurderes hvordan dette kan gjøres på en hensiktsmessig måte. Kommunikasjon- og forankringsaspektet bør være med fra starten av, og de nye prinsippene skal være forankret i MBA. I tillegg vil tiltaket sees i sammenheng med tiltaket knyttet til fellesopplæring i MBA som vil kunne inkludere styringsprinsippene som deler av opplæringen (jf. omtale i punkt 6.3.1).

Styring utøves på ulike måter i forskjellige deler av etaten. Prinsippene må være tilstrekkelig overordnet for å treffe bredt. Eksempelvis er NAV kontroll og NAV Kontaktsenter forskjellige «virksomheter», som vil ha forskjellige behov grunnet ulike tilnærminger til hvordan de styrer. Prinsippene har ikke til hensikt å skape lik styring på tvers av nivåer og områder i etaten, men gi ledere og medarbeidere en felles forståelse om overordnet praksis og hensikt bak styringen.

6.2.2 Tiltak: Forbedre MD-brevene gjennom færre, bedre og tydeligere mål og føringer

Et hovedfunn fra innsiktsarbeidet er at direktoratet har en til dels svært detaljert styring av linjene. Mange føringer stammer fra tildelingsbrevet, men enkelte linjer legger til flere «nye» føringer enn andre i sine mål- og disponeringsbrev. Man ser også at noen av linjene styrer mer på aktivitet og innsatsfaktorer enn andre som i større grad styrer på resultatmål. En tydelig tilbakemelding fra innsiktsfasen, er at omfanget av føringer rett og slett gjør det vanskelig å prioritere lokalt.

Det ble gjort flere endringer i MD-brevene for 2023, der man blant annet hadde et fokus på å forenkle og reduserte omfanget. Målet er at MD-brevene forbedres ytterligere fremover slik at de gir et enda bedre grunnlag for styring sentralt og prioritering lokalt, og på den måten skaper en bedre balanse mellom det lokale handlingsrommet og behovet for styring. Dette kan skje gjennom å redusere føringer som er for detaljerte, redusere andelen «nye» føringer, fjerne føringer som er nedfelt i andre dokumenter som ansvarsdokumentet eller som fremstår som unødvendige, og vurdere om andelen innsatsmål bør flyttes i retning av flere resultatmål eller effektmål.

Tiltaket vil legge til rette for at det blir enklere å prioritere lokalt. En utilsiktet konsekvens kan være at en ikke finner riktig «balanse» mellom behovet for lokalt handlingsrom og sentral styring. Tilnærmingen bør derfor være en kontinuerlig forbedring over en tre-års periode, slik at det er mulig å tilegne seg erfaringer, evaluere og justere ut ifra disse.

6.2.3 Tiltak: Nettverk for erfaringsutveksling om styring

At styring oppfattes og utøves på forskjellig måter i etaten var et tydelig funn fra innsiktsfasen, samtidig er det naturlig at dette vil oppleves ulikt i en stor og kompleks organisasjon med flere forskjellige enheter. Et tiltak for å skape noe mindre forskjeller vil være å opprette et nettverk for å styrke kompetanse og læring på tvers om styring. I dag er det ingen egen arena for dialog og erfaringsutveksling om styring i NAV. Et nettverk vil ha som formål å spre gode erfaringer, lære av de dårlige og ikke minst fange opp behov. Det vil være viktig å sette behovene som er avdekket i innsiktsarbeidet til tillitsreformen på agendaen til nettverket, slik at det kan bidra til å legge til rette for en bedre balanse mellom behovet for styring og lokalt handlingsrom.

Styringsnettverket vil igangsettes etter at en eventuell ny organisering er vedtatt og implementert. Det vil ikke være hensiktsmessig å starte et nettverk før eventuelle nye styringsenheter eller grupper for styring er etablert. Det er derfor for tidlig å si noe om hvem som vil være deltagere i et slikt nettverk. Videre må omfanget på et slikt nettverk vurderes. Det er viktig at nettverket er relevant og at deltagerne får diskutert problemstillinger som reelle for deres egen enhet. Dette kan gjøres ved å ha tydelige temaer for møtene, slik at det kun er deltagere som selv mener tema for et nettverkstreff er relevant som tar seg tid til det treffet.

En viktig forutsetning for gjennomføring er å finne rett nivå på nettverkets hyppighet, omfang og deltagelse. Det er avgjørende at deltagerne selv ser et behov for nettverket og opplever det som nyttig inn i eget arbeid. Det er derfor hensiktsmessig om deltagerne i nettverket selv er med på å definere format, hyppighet og agenda. Det er ikke tenkt at det skal være store fysiske møter, men heller mindre digitale møtepunkter som ikke krever budsjettbehov utover gjeldende økonomiske rammer. Eventuelle kostnader ved deltagelse i nettverket vil måtte dekkes av den enkelte enhet som deltar.

Nettverket bør utvides gradvis, slik at form og innhold blir testet ut og forbedret før en eventuell utvidelse. Nettverket bør evalueres regelmessig slik at det faktisk fyller et behov i organisasjonen og for de som er en del av det. Oppbygning av nettverket vil skje på bakgrunn av erfaringer med andre nettverk, som for eksempel nytt nettverk for kontrollere.

Tiltaket kan sees i sammenheng med tiltaket om å forbedre MD-brevene, da nettverket vil være et viktig virkemiddel på å utøve tillitsbasert styring med MD-brev som gir mer handlingsrom.

6.3 Vi styrker partssamarbeidet i Arbeid – og velferdsetaten og partssamarbeidet skal skje på alle nivå i tråd med intensjonene i Hovedavtalen i staten og med etatens tilpasningsavtale

Et sentralt mål for tillitsreformen er styrking av partssamarbeidet på alle nivåer. Aktivitetene i forbindelse med kartleggingen har i seg selv bidratt til økt oppmerksomhet om betydningen av tillit mellom partene i partssamarbeidet. Det gjelder særlig gjennomføring av samtalepakkene i MBAene på alle nivåer.

Funnene fra kartleggingen viser at ledere i større grad mener at de involverer tillitsvalgte og verneombud i arbeidet med mål- og resultatstyring og lokal tjenesteutvikling enn disse opplever å være involvert. Flere enheter melder fra om behov for opplæring i avtaleverket.

Videre tyder funn fra kartleggingen på at noen tillitsvalgte er bekymret for at saker som behandles i partnerskapsmøtene ikke er håndtert i henhold til det statlige avtaleverket. Det nevnes også at det er utfordrende at en i partnerskapsmøter har oppe temaer som ofte kan påvirke arbeidsmiljøet, uten at verneombud eller tillitsvalgte er med. Det etterspørres større åpenhet om og involvering i saker som behandles i partnerskapsmøtene.

6.3.1 Tiltak: Fellesopplæring i MBA

Grunnleggende kunnskap om og forståelse av avtaleverket er en forutsetning for et godt partssamarbeid, preget av tillit og respekt for roller og ansvar. Dette er gjenspeilet i Hovedavtalen som pålegger partene å gjennomføre felles opplæring. Tiltaket er også nødvendig for å sette partene på alle nivå i stand til å håndtere økt handlingsrom på en god måte tilpasset oppgaver og lokale forhold.

Partene på virksomhetsnivå i etaten har allerede utarbeidet og gjennomført felles opplæringsopplegg. Materiell og erfaringer fra dette arbeidet vil danne utgangspunkt for tiltaket, supplert med tilleggselementer når det gjelder

- mål- og resultatstyring, inkl. etatens styringsprinsipper
- lokal tjenesteutvikling
- om budsjettprosessen

Partene på virksomhetsnivå vil utarbeide materiell og opplegg og gjennomføre opplæring med partene i etatens driftsenheter (fylker, resultatområder og økonomienheter). Partene vil også i fellesskap legge til rette for at opplegget gjennomføres ved øvrige enheter i NAV som har medbestemmelsesapparat.

Tiltaket forutsetter at MBAene på alle nivå setter av tid for gjennomføring og ser gjennomføringen i sammenheng med de tiltak de selv har definert som nødvendige i forbindelse med gjennomføring av samtalepakkene våren 2023.

6.3.2 Tiltak: Undersøke åpenhet og involvering i partnerskapsmøtene

Åpenhet er avgjørende for opplevd tillit og involvering. For å forbedre dagens situasjon skal det utføres et utredningsarbeid som i første omgang vil dreie seg om å sjekke ut om antakelsene om for lite åpenhet stemmer. Ut fra kartleggingen vil det da være mulig å gjøre en nåsituasjonsanalyse som skal danne grunnlag for nærmere vurderinger om hvilke tiltak som vil være riktig for å sikre nødvendig åpenhet og opplevd involvering.

Tiltaket forutsetter samhandling med fylkeskontorene og NAV-kontorene og dialog med KS. Det planlegges for undersøkelser av hvordan partene ved utvalgte NAV-kontor opplever åpenhet om og involvering i saker som behandles i partnerskapsmøtene. Dette planlegges gjennomført ved en kombinasjon av spørreundersøkelse og dybdeintervjuer.

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

Tillitsreformen handler om at vi må bruke kompetansen til de ansatte på en bedre måte for å frigjøre tid og skape større handlingsrom. Innsiktsarbeidet viser at erfaring og kompetanse kommer høyt opp blant faktorer som påvirker handlingsrommet; riktig kompetanse gir økt handlingsrom. NAVs ansatte har stor innflytelse på folks hverdag, og flere av innspillene i kartleggingsarbeidet handler om behovet for at vi som jobber i NAV må ha høy kompetanse på mange områder. NAVs ledere og medarbeidere må ha kompetanse som er nødvendig for å sikre gode møter mellom mennesker basert på respekt og forståelse for folks situasjon, men også for å sikre at personer med behov for støtte får riktig hjelp til riktig tid. Funn fra prosjektet «Økt kompetanse» peker dessuten på behov for en mer systematisk tilnærming til kompetanseutvikling, og viktigheten av erfaringsutveksling på tvers av enheter og nivåer i NAV.

Medarbeidere i NAV må håndtere en rekke komplekse saker som involverer juridiske, økonomiske, helsemessige, og sosiale aspekter. Selvstendige medarbeidere som arbeider under tillit og er involverte i både egen og enhetens kompetanseutvikling, er et sentralt perspektiv i kompetanseledelse, og en forutsetning for at NAV har ansatte som har og får brukt sin kompetanse til beste for verdiskapingen i organisasjonen. Kompetanseledelse i NAV er videre et sentralt virkemiddel for å nå organisatoriske mål, levere effektive tjenester til brukerne, etablere og opprettholde tillit fra samfunnet. Kompetanseledelse skal legge grunnen for gode læringsmiljøer, slik at medarbeiderne gis de beste forutsetninger for å tilegne seg nødvendig kunnskap og ferdigheter for å forstå og håndtere disse komplekse oppgavene på en effektiv måte.

Samtidig som det stilles høye forventninger til kompetanse, viser flere innspill til hvordan rammebetingelsene kan føre til at medarbeidere ikke får brukt kompetansen sin i tilstrekkelig grad. Mangel på tid, arenaer og systematikk framheves av mange ledere og medarbeidere som sentrale hindringer for kompetanseutvikling. Funnene fra prosjektet «Økt kompetanse» viser at NAVs hovedutfordring i tilnærmingen til kompetanseutvikling ligger på strukturelt nivå. Skal vi lykkes med å innføre systematikk og gode rammebetingelser for læring har vi behov for ledere som jobber strategisk med kompetanseutvikling. I arbeidet med tillitsreformen anbefales det to tiltak for å styrke kompetanseutvikling. Et tiltak som skal bidra til å gi lederne ferdigheter i kompetanseledelse, og et tiltak som skal bidra til systematisk kompetanseledelse.

6.4.1 Tiltak: Trene ledere i kompetanseledelse

Kompetanseledelse er en sentral forutsetning for utviklingen av tillit på arbeidsplassen. Kompetanseledelse i NAV handler ikke kun om lederens rolle, men er et samspill mellom leder og medarbeider, der medarbeideren er direkte involvert i egen og enhetens satsning på kompetanseutvikling. Kompetanseledelse handler også om å ta i bruk modeller og metoder for systematisk kompetanse- og tjenesteutvikling, og deretter gjøre læring og utvikling til en integrert del av virksomhetens måte å jobbe og nå mål på. Når stadig flere enheter i NAV jobber systematisk med eget utviklingsarbeid, evaluerer og deler erfaringer med hverandre, vil NAV i stort bli i stand til å omsette organisasjonens kollektive kapasitet for å nå strategiske mål.

Dette gjør vi ved å initiere og lede ledertreningsprogrammer som legger vekt på å tilrettelegge for læringsprosesser og opprette strukturer som ivaretar behovet for kontinuerlig læring. Kompetanseledelse innebærer å forstå, utvikle, og forvalte organisasjonens samlede kompetanse som en strategisk ressurs. Ved å bygge opp kompetansen til lederne i organisasjonen, sikrer vi at organisasjonen har nødvendige kompetanse for å oppfylle samfunnsoppdraget. Dette inkluderer å mobilisere og utvikle kompetansen for de aktuelle oppgavene og behovene som oppstår, på kort og lang sikt.

En ny kompetanse- og læringsløsning vil bli tatt i bruk i 2024. Denne støtter både kompetansestyring og medarbeiderutvikling, og blir et viktig verktøy for kompetanseledelse. Løsningen vil bidra til bedre organisatorisk effektivitet og kompetanseutvikling ved å integrere roller, kompetanseprofiler, utviklingssamtaler og kompetanseplaner. Ved å se disse i sammenheng med virksomhetens mål, vil det kunne hjelpe organisasjonen med å forstå, administrere og optimalisere medarbeidernes ferdigheter og innsats for å oppnå målene.

NAV har erfaringer med ulike satsninger på ledelse fra de senere årene. Evalueringer av disse, samt nye behov vil ligge til grunn for den nye satsningen og valg av metoder, verktøy og samhandlingsarenaer.

Konkrete aktiviteter i 2023 og 2024 vil ha som siktemål å trene ledere og medarbeidere:

- I samspillet med å utvikle individuell kompetanse og gruppekompetanse
- I å lede og delta i prosesser for systematisk kompetanseutvikling, og til å forstå utvikling og mobilisering av kompetanse i relasjon til strategiske mål
- I å ta i bruk egnede verktøy for systematisk kompetanse- og tjenesteutvikling
- I å legge til rette for læring, med utgangspunkt i miljøer preget av tillit og autonomi
- I å få det beste ut av ny kompetanse- og læringsløsning (2024)

Som et ledd i dette tiltaket vil NAV også revidere sitt nåværende faglige grunnlag for kompetanseledelse, for å sikre retning skape sammenheng mellom ulike ledelsesaspekter og bygge aktiviteter på oppdatert kunnskap. Tiltaket bidrar til å understøtte retningen i virksomhetsstrategien – NAV 2030, på kort og lang sikt, og sikre at det er en sammenheng mellom virksomhetens mål og individuelle tiltak. I tillegg vil ledere og medarbeidere bli trygge på hvordan de i felleskap kan avdekke egne smertepunkter og utvikle den til enhver tid nødvendige kompetanse i enheten. Slik vil organisasjonen kunne respondere på endringer i markedet, samfunnet og organisasjonens egne behov på en effektiv måte.

6.4.2 Tiltak: Økt satsning på systematisk kompetanseutvikling

Innsiktsarbeidet i tillitsreformen oppsummerer at «det mangler gode rammebetingelser og systematikk for kompetansearbeid i NAV». I intervjuene peker flere på at det ikke er satt av nok tid til kompetanseheving i det daglige, og at man må ta igjen tapt arbeid i etterkant. Det ble også avdekket behov for økt samhandling mellom medarbeidere som har oppgaver i ulike deler av saksgangen i komplekse saker. Dette understøtter funn fra prosjektet «Økt kompetanse», som blant annet viser at det i tillegg til faktorer som tid og arenaer, er behov for hensiktsmessig organisering for deling og utveksling av kompetanse.

Gjennom tillitsreformens spørreundersøkelse kommer det fram at erfaring og kompetanse står svært høyt på listen over faktorer som påvirker den enkeltes handlingsrom. I tillegg oppgir flere av intervjuobjektene at når tiden ikke strekker til, så nedprioriteres kompetanseutvikling fremfor "må-oppgaver" som telles. Når kompetanseutvikling ikke er satt i system er det også enklere å nedprioritere den når budsjettene blir strammere og tida til å utføre kjerneoppgaver blir mindre.

Klage- og ankeutvalget påpeker i stor grad de samme utfordringene på kompetanseområdet som tillitsreformen og tidligere prosjekt «Økt kompetanse» har avdekket.

Systematisk kompetanseutvikling innebærer at det arbeides kontinuerlig med kompetanseutvikling og læring langs flere akser samtidig. Manglende rammebetingelser, deling og systematikk i kompetanseutviklingen går ut over NAVs brukere. Det er derfor avgjørende at NAV utvikler og etablerer gode rammebetingelser for læring, og en systematisk tilnærming til kompetanseutvikling som er kunnskapsbasert, lederdrevet og anerkjent.

Tiltaket består av å etablerer gode rammebetingelser for læring, og en systematisk tilnærming til kompetanseutvikling som er kunnskapsbasert, lederdrevet og anerkjent. Dette tiltaket knytter an til anbefalingene og oppfølgingen av NOU 2023:11 Raskt og Riktig jf. tiltaksområde 6 kompetanse. Det vil bli vurdert hvorvidt tiltaket vil inngå i satsingsforslag knyttet til oppfølging av NOU 2023:11 Raskt og Riktig.

Hensikten med tiltaket er å gi medarbeidere økt kompetanse og større handlingsrom til å utvikle og bruke sin faglighet, slik at de kan finne riktig løsning sammen med den enkelte bruker. Brukerne på sin side skal oppleve økt trygghet og tillit gjennom dialog med kunnskapsrike medarbeidere, tydeligere prosesser og raskere saksgang. Dette oppnås gjennom å etablere systematikk i arbeidet med kompetanseutvikling og læring. I utviklingen av tiltaket må man hente inn erfaringer fra både ytelses- og tjenestelinja, der det finnes enkelte eksempler og tilnærminger på godt systematisk kompetanseutviklingsarbeid med gode læringsløp generelt, og på forvaltningsområdet spesielt. En utforming av konkrete aktiviteter i forslaget, må også ta høyde for avklaringer fra departementet, som allerede har varslet en bestilling til direktoratet om oppfølgingen av forslagene i Klage- og ankeutvalget.

Flere av kompetanseaktivitetene bør foregå praksisnært med støtteressurser fra eventuelt fylke og styringsenheter. For å sikre grunnlagskompetanse i forvaltningsrett kan det være aktuelt med en eller annen form for basisopplæring. Det vil sannsynlig være behov for beslutningsstøtte med medarbeidere som har opparbeidet spisset kompetanse på området, gjerne gjennom tilrettelagte videreutdanninger. Samtidig er det behov for prosess-støtte som både bidrar med å profesjonalisere saksverksteder og kollegaveiledningen. Både besluttere og prosessveiledere bør inngå i et fagnettverk som bidrar til erfaringsutveksling for å vedlikeholde og utvikle arbeidet på sine områder. Et slik helhetlig system må være lederforankret med tilrettelegging og oppfølging i form av utøvende kompetanseledelse. Et viktig aspekt for å få til et helhetlig fungerende system, er avklaring av roller og ansvar både i og imellom organisasjonsområdene. Det bør fremgå tydelig hva slags rolle, ansvar og oppgaver som forventes mellom direktoratet, styringslinjer/fylkesenheter og NAV-kontor/forvaltningsenheter i kompetansearbeidet på forvaltningsområdet.

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

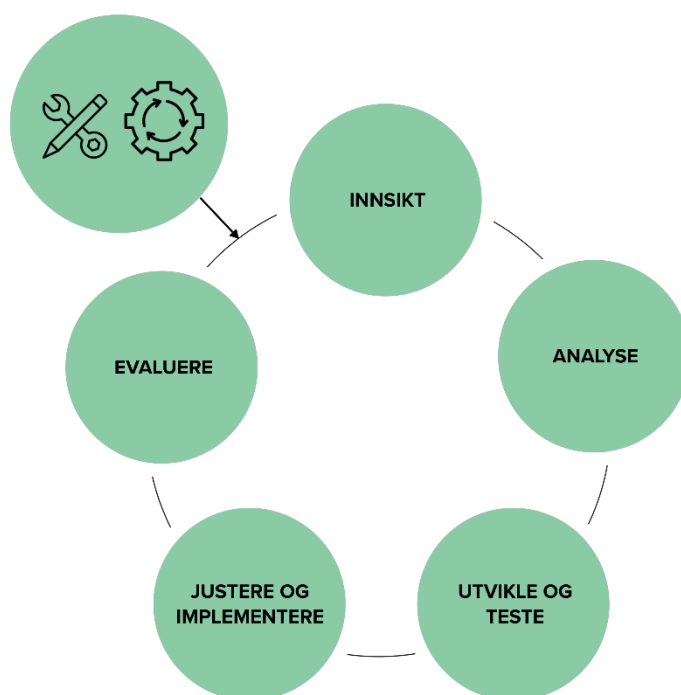
I likhet med kompetanseutvikling viser funn fra innsiktsarbeidet at NAV mangler gode strukturer for tjenesteutvikling. Det er behov for strukturer for deling av kunnskap om hva som gir effekt, samt systematisk evaluering av innovasjonsarbeid i NAV. Innovasjonskompetansen i etaten er ujevnt fordelt, og det er et behov for å jobbe mer kunnskapsbasert, sette innovasjon i system og lære av hverandre. Det er også behov for innovasjonsstøtte til lokale utviklingsprosjekt. Tjenesteutvikling skal sikre at vi også i fremtiden leverer gode og relevante tjenester som virker, til våre brukere.

I tillitsreform arbeidet anbefales det to tiltak for å legge til rette for lokalt forankret tjenesteutvikling. Et tiltak som skal bidra til systematikk i operative og praksisnære enheter, og et tiltak som bidrar til systematikk på organisasjonsnivå.

6.5.1 Tiltak: Utvikle modell, metoder og verktøy for praksisnær tjenesteutvikling

Kartlegginger i tillitsreformen avdekket et behov for enkle verktøy og metoder for hele tjenesteutviklingsløpet fra behovsforståelse, problemdefinering, innsikt, konseptutvikling, testing, justering, implementering og til kontinuerlig forbedring. I tillegg til mer generiske utviklingsmetoder er det behov for verktøy/veivisere som tar for seg særskilte hensyn og prosesser for tjenesteutvikling i NAV.

Arbeids- og velferdsdirektoratet har over lengre tid utviklet modeller, metoder og verktøy for å støtte opp om lokal og praksisnær tjenesteutvikling. I offentlig sektor ellers finnes det også en rekke modeller, metoder og verktøykasser for innovasjon og tjenesteutvikling. I dette store tilbudet av verktøy kan det være krevende både å vurdere kvaliteten, og tilpasse verktøyene til eget behov og utfordringene som skal løses lokalt. En felles modell, og enkel tilgang til verktøy kan gjøre det enklere å gå i gang og bidra til større kvalitet i den praksisnære tjenesteutviklingen.



Figur 12 Forenklet modell for systematikk på enhetsnivå

I utviklingen av en felles modell og verktøykasse for praksisnær tjenesteutvikling kan følgende aktiviteter være aktuelle:

- Etablere en arbeidsgruppe på tvers av NAV som jobber med utvikling av metoder og verktøy for tjenesteutvikling
- Skaffe oversikt over tilgjengelige verktøy utviklet i NAV
- Skaffe oversikt over relevante modeller og verktøy utviklet for norsk offentlig sektor
- Sammenstille til en anbefalt modell med
 - metoder og verktøy for bruk i praksisnær tjenesteutvikling i NAV, eller
 - vise til eksisterende verktøy og metoder som anbefales brukt
- Kontinuerlig tilgjengeliggjøre og teste relevante verktøy
- Identifisere behovet for kompetanseutvikling/støtte for å ta modell, metoder og verktøy i bruk

En vellykket gjennomføring av tiltaket forutsetter en smidig tilnærming til utvikling av modell og verktøy, hvor man kontinuerlig lanserer og tester innhold og form. Det er en kritisk suksessfaktor at løsningene utarbeides i tett samarbeid med dem som skal benytte den. Det finnes i dag flere modeller og verktøy på navet som ikke benyttes, og det er en reell fare at disse verktøyene også vil ende slik dersom man ikke er tett på behovene og hverdagen til de operative enhetene som utvikler tjenestene.

Tiltaket bør ses i sammenheng med tiltak knyttet til det å skape mer systematikk og kunnskapsbasert tjenesteutvikling i NAV, og tiltak knyttet til brukermedvirkning samt læring og metodikk som utvikles basert på forsøkene som gjennomføres.

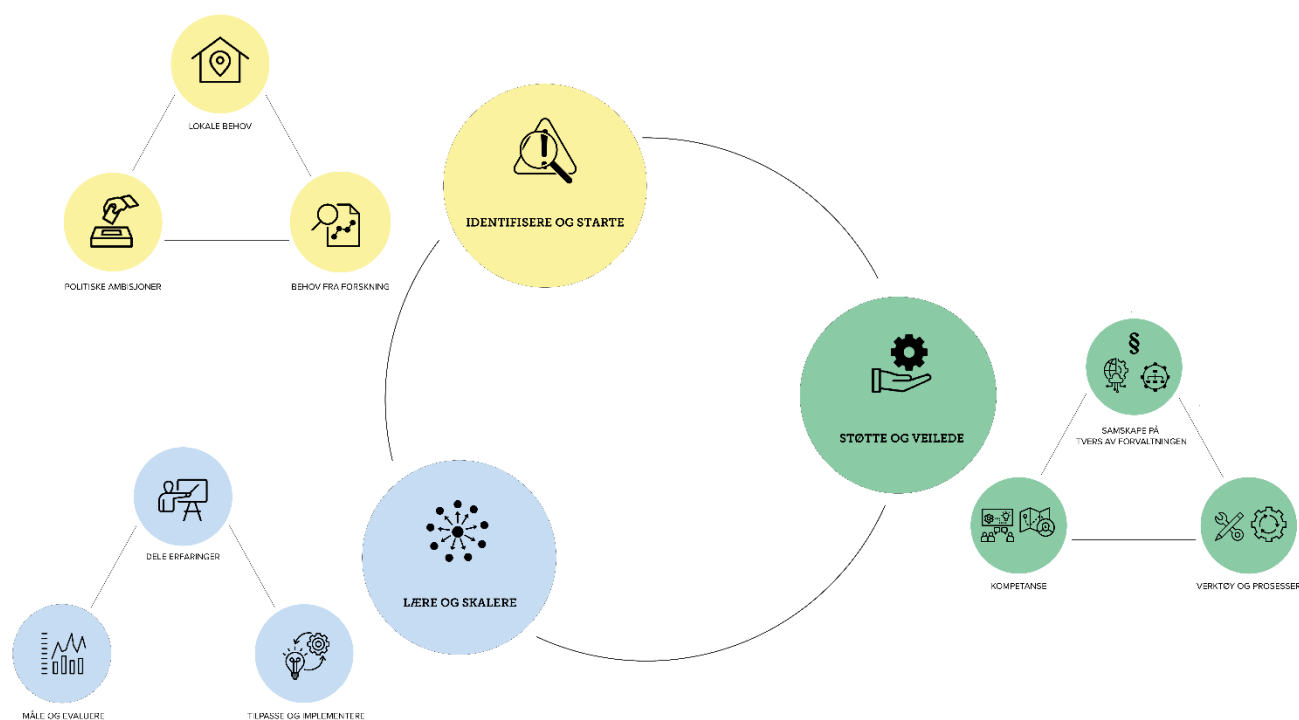
6.5.2 Tiltak: Utforske virkemidler for å skape mer systematikk og kunnskapsbasert tjenesteutvikling

Kartlegginger i tillitsreformen viser et stort omfang av lokal tjenesteutvikling i NAV, men det er behov for mer systematikk både for å kunne lære av hverandre og heve kvaliteten på den tjenesteutviklingen som foregår. Tid og budsjetter er viktige faktorer som påvirker handlingsrommet for å drive både kompetanse- og tjenesteutvikling i enhetene.

Behovet på departements / direktoratsnivå:

- Koordinert og kunnskapsbasert tilnærming til tjenesteutvikling på områder av nasjonal og strategisk betydning
- Kunnskap om effekten av nye/forbedrede tjenester
- Spredning og skalering av tjenester med effekt

Arbeids- og velferdsdirektoratet har over lengre tid utviklet pedagogiske virkemidler for å støtte opp om lokal og praksisnær tjenesteutvikling. Det har blitt gjennomført forsøk med kompetansehevingstiltak og støtte til gjennomføring av tjenesteutviklingsprosjekter. Dette arbeidet danner et viktig grunnlag og bør bygges videre på. Pedagogiske virkemidler er imidlertid ikke tilstrekkelig for å lykkes med en koordinert tjenesteutvikling der NAV bruker ressurser på områder med størst behov, god effekt og unngår unødvendig dobbeltarbeid ved at mange operative enheter utvikler mer eller mindre tilsvarende løsninger. NAV har heller ikke gode nok mekanismer for å fremme kopiering og tilpasning av løsninger og tjenester med dokumentert effekt.



Figur 13 Forenklet modell for systematikk på organisasjonsnivå

Formålet med tiltaket er å få bedre kvalitet i innovasjon- og tjenesteutvikling i NAV, og bidra til at vi i større grad enn i dag evner å ta ut effekt, læring og gevinster i de praksisnære utviklingsinitiativene. Det kan vi oppnå ved å bedre systematikk for hvordan NAV på organisasjonsnivå prioriterer og gjennomfører innovasjons- og tjenesteutviklingsarbeid gjennom alle faser fra det å identifisere nasjonale behov, støtte og veilede arbeidet, til det å dokumentere effekter og støtte spredning og lokal tilpassing av løsninger med dokumentert effekt. Målrrettede insentiver bør utforskes som et ledd i det å bygge en bedre systematikk.

Forutsetninger for en vellykket gjennomføring av tiltaket er at systematikken utvikles med mål om å oppnå kunnskapsbasert praksis. I likhet med utviklingen av verktøykassen er det også en forutsetning her at man tar utgangspunkt i behovet i de operative enhetene og utvikler en systematikk som oppleves relevant for den praksisnære utviklingen. Det pågår i dag et arbeid med videreutvikling av *Tilskudd for utvikling av sosiale tjenester i NAV-kontor*, hvor man er i gang med å teste ut virkemidler for å støtte spredning av løsninger med dokumentert effekt. Det planlegges også utprøving av ulike støtteprosesser og virkemidler for å bistå søkere i søknadsprosessen. I arbeidet med tiltaket er dette viktige erfaringer å bygge videre på. I tillegg vil erfaringer fra tillitsreformforsøkene bli en viktig kilde til kunnskap om hvilke virkemidler som kan bidra til å skape mer systematikk og kunnskapsbasert tjenesteutvikling i NAV.

Tiltaket bør ses i sammenheng med tiltak for utvikling av verktøy og metoder, tiltak for systematisk kompetanseutvikling og kompetanseledelse samt forsøkene.

6.5.3 Tiltak: Involvere lokale brukerutvalg i tjenesteutvikling som treffer brukerne

Et sentralt mål for tillitsreformen er å komme med anbefalinger på hvordan lokale brukerutvalg kan involveres i tjenesteutvikling som direkte treffer brukerne. Et av funnene i innsiktsrapporten er at involvering av brukerutvalg i lokal tjenesteutvikling mangler struktur. Dagens brukerutvalg på regionalt og lokalt nivå har ulike erfaringer med medvirkning og variasjon i hvordan det fungerer. Tjenesteutviklingen på lokalt nivå har ikke støtte i felles metoder og kompetanse og fungerer derfor ulikt. Det finnes en mengde ulike metoder for involvering av brukere og deres representanter, og man har svært ulik erfaring med bruken av disse.

Det er derfor behov for økt kompetanse og kapasitet på dette området i NAV for at man skal lykkes med målsettingen om å involvere brukerutvalg i praksisnær tjenesteutvikling. Det etterlyses opplæring og erfaringsdeling for brukerutvalgene, for brukerrepresentantene og NAV-ansatte og ledere i fellesskap. NAV må bli flinkere til å tenke medvirkning fra start når man jobber med tjenesteutviklingen, og legge planer for hvordan man kan sikre at det gjennomføres reell medvirkning i hele prosessen.

Involvering av brukerutvalg i tjenesteutvikling, og kompetanse på samskaping generelt, er det flere offentlige sektorer som har fått tydelig på agendaen de siste årene. KS arbeider bredt med brukermedvirkning, borgerinvolvering og samskaping i kommunen. Helsedirektoratet har opprettet et eget senter for brukermedvirkning internt hvor hensikten er å bygge økt kompetanse og kultur på brukermedvirkning i hele organisasjonen. Dette gjøres blant annet gjennom opplæring til alle medarbeidere. Målet deres er gode brukerutvalg og reell medvirkning i all tjenesteutvikling, også på systemnivå. Arbeids- og velferdsdirektoratet og Helsedirektoratet startet et samarbeid i 2023 for å dele erfaringer med utvalg, medvirkning og tillitsreformen.

Involvering av brukerutvalg, og brukerrepresentanter i tjenesteutvikling bør være et viktig utviklingsområde for NAV i årene som kommer i tråd med ambisjon 3 og 4 i virksomhetsstrategien hvor det står at *vi finner løsninger sammen med de som trenger oss og mest og at brukerne medvirker i tjenesteutviklingen*. Det er også nedfelt i Lov om Arbeids- og velferdsforvaltningen § 6: at «Arbeids- og velferdsetaten skal sørge for at representanter for brukerne får mulighet til å uttale seg i forbindelse med planlegging, gjennomføring og evaluering av etatens tjenester». Medvirkning i NAV er forankret gjennom flere internasjonale konvensjoner. I tillegg har NAV en vedtatt strategi for brukermedvirkning på tjeneste- og systemnivå. God brukermedvirkning er dessuten en viktig del av demokratiutviklingen i Norge. Samarbeid og samskaping med bruker- og arbeidsgiverrepresentanter og deres organisasjoner er også med på å bygge et sterkere samfunn,

som bedre håndterer kriser og dugnader, som eksempelvis rundt Ukrainske flyktninger nå. Og ikke minst de store samfunnsutfordringene som dyrtid og et arbeidsmarked i store endringer.

Det viktigste er imidlertid at vi de siste årene har erfart hvor stor merverdi og nytte samarbeid med bruker- og arbeidsgiverrepresentanter har. Det er store gevinster i å utvikle tjenester som i utgangspunktet hjelper brukerne bedre fordi deres representanter har vært med i arbeidet fra start og til ferdig utviklet tjeneste.

For å lykkes med tillitsreformen og involvering av brukerutvalg i den lokale tjenesteutviklingen i NAV er det behov for å arbeide med kompetanseutvikling for ledere og medarbeidere internt i NAV, og i våre brukerutvalg. Vi anbefaler følgende tiltak:

- 1. Utarbeide og gjennomføre et kompetansehevingstiltak for alle brukerutvalgene i NAV*
Ledere, NAV-ansatte og brukerrepresentanter i NAVs brukerutvalgene lærer sammen om tjenesteutvikling, brukermedvirkning og metoder for samskaping.
- 2. Utarbeide og gjennomføre et kompetansehevingstiltak på brukermedvirkning og samskaping på tjenestenivå for ledere og medarbeidere i NAV som jobber med tjenesteutvikling*
Omfatter kunnskap om, og erfaringer med, ulike metoder og verktøy for brukermedvirkning i praksisnær tjenesteutvikling

[Strategi for brukermedvirkning i NAV](#) ligger til grunn for arbeidet. Tiltakene skal øke den generelle kompetansen i NAV om brukermedvirkning på system- og tjenestenivå. Formålet er å oppnå reell og god medvirkning i praksisnær tjenesteutvikling.

For å utarbeide og gjennomføre kompetansetiltakene, anbefales det å starte med å samle erfaringer fra dagens utvalgsarbeid og medvirkning i tjenesteutvikling, og deretter arbeide med innhold i kompetanseløftet ut til hele i organisasjonen. Det bør vurderes om det er behov for å opprette nettverk for brukermedvirkning for både ledere, medarbeidere og brukerrepresentanter som sikrer læring, deling og samhandling på tvers i organisasjonen.

Viktig suksesskriterier for tiltaket er at arbeidet må utføres sammen med brukerrepresentanter, brukerorganisasjoner og miljøer med gode **medvirkningserfaringer** i eller med NAV. Arbeidet bør foregå bredt i NAV slik at alle linjer og hele NAV dekkes. Resultatet av arbeidet må gi effekt på lokalt nivå og være synlige og deles.

6.6 Vi videreutvikler tilliten vi viser i møte med brukerne

Tilliten brukerne har til NAV blir målt gjennom den årlige personbrugerundersøkelsen. Resultatene fra undersøkelsen i 2022 viser at 71 prosent har tillit til NAV. Tilliten medarbeiderne i NAV viser i møte med bruker blir en viktig del for å styrke brukers tillit til NAV. Tillitsreformen blir viktig i å forstå hva som skal til for å videreutvikle tilliten vi viser i møte med brukerne, og det skal derfor jobbes videre med tiltak for å styrke NAVs tillit til brukerne.

For å videreutvikle tilliten internt er det opprettet en verktøykasse med refleksjonsoppgaver som hver enkelt enhet kan benytte. Gjennom disse oppgavene vil enheter i NAV diskutere hva som utfordrer tilliten. Ved å skape god tillit internt rundt temaer som blant annet samhandling, kompetanse og kultur vil det bidra til å skape en trygghet for medarbeidere som igjen vil vise dette i møte med brukeren. Verktøykassen inneholder blant annet to spesifikke refleksjonsoppgaver som omhandler tillit i relasjon til bruker.

Funn fra innsiktsarbeidet, viser at språk og kommunikasjon, samt regelverk er områder som kan skape hinder for tilliten mellom NAV og bruker. Det vises til at kommunikasjonen må være tydelig, respektfull, inkluderende, empatisk og positiv, og at regelverket må formidles på en tydelig og klar måte. Det pågår flere initiativ for at kommunikasjon og veiledning mellom NAV og bruker skal være basert på tillit, blant annet gjennom veilederplattformen. NAV skal veilede og hjelpe mennesker i krevende situasjoner, hvor man ofte må bruke skjønn i vurderingene. Samtidig har NAV ansvar for å forvalte fellesskapets midler riktig og at våre brukere blir behandlet likt i henhold til lover og regler. Det er derfor ønskelig å se nærmere på om NAV jobber målrettet nok med det å styrke tilliten vi viser brukerne våre i ulike kontaktflater.

6.6.1 Videre prosess med å videreutvikle tilliten vi viser i møte med brukerne

Tiltaket starter med et temaverksted der relevante miljøer inviteres til videre drøfting om innretning på dette arbeidet, samt en plan for videre prosess. Vi skal se på områder som krav til dokumentasjon, både det regelstyrte og de kravene NAV selv pålegger brukerne. Dette tiltaket løftes også inn i arbeidet med forsøket i NAV Arbeid- og ytelse om deres interne arbeidsprosesser gjennom å se på oppgaveløsningen hos medarbeiderne.

6.7 Funn i innsiktsarbeidet som håndteres gjennom aktiviteter i andre pågående prosesser

Gjennom arbeidet med tillitsreformen er det avdekket smertepunkter og kommet frem forslag til forbedringer for å utvikle tilliten som det allerede arbeides med i andre prosesser. Kunnskapsgrunnlaget fra tillitsreformen vil derfor være viktige bidrag og innspill til disse prosessene. Dette gjelder særlig tiltak som er igangsatt for operasjonaliseringen av NAV 2030 som utviklingen av organisasjonen gjennom det grønne sporet, og utvikling av kultur, medarbeiderskap, kompetanse og ledelse gjennom det røde sporet. I tillegg er det igangsatt forbedringsprosjekt for oppfølgingen av NOU 2023:11 Rask og riktig¹² som har som formål å heve produktivitet og kvalitet i ytelsesforvaltningen, arbeid med regelverksutvikling som støtter opp under ambisjonene i NAV 2030, og den pågående satsing på klarspråk.

Funn og forslag til forbedringer fra tillitsreformen som ivaretas i allerede pågående prosesser foreslår vi ikke egne tiltak gjennom tillitsreformen. Tillitsreformen skal pågå over tid, og nye initiativ som kommer til vil også kunne ha nytte av kunnskapsgrunnlaget fra tillitsreformen. Det blir derfor viktig å dele kunnskapsgrunnlaget fra arbeidet med tillitsreformen med andre pågående aktiviteter.

Utvikling av organisasjonen «det grønne sporet»

Et av hovedfunnene fra innsiktsarbeidet viser at samarbeid mellom medarbeidere og andre enheter i NAV er viktig, men mange peker på et forbedringspotensial. Det er et ønske om mer samarbeid i komplekse saker, det mangler muligheten for å ta raske avklaringer på tvers av enheter. Det er også et ønske om direkte kontakt med de som jobber med samme ytelse, sak eller bruker selv om man ikke jobber på samme enhet eller linje. Rigide fagsystemer og funksjoner trekkes frem som en utfordring for samhandling, i tillegg til at det er store avstander i en kompleks organisasjon, og at samhandling oppleves som tidkrevende.

Som et ledd i operasjonaliseringen av NAV 2030, er det igangsatt en prosess for utvikling av organisasjonen. Det har vært en bred tilnærming i en innledende fase, og det er valgt ut to tema som skal utredes videre; 1) Samhandling mellom oppfølging og vedtaksmyndighet på AAP og uføretrygd og 2) Direktoratets faglige rolle og ansvar for digital tjenesteutvikling. Det er også i gang satt en vurdering av Klageinstansen plassering i lys av NOU 2023:11 Raskt og riktig, jf. omtale under.

Gjennom arbeidet med tillitsreformen er det flere funn som peker på behov for bedre samhandling og organisering. Flere av funnene peker på de samme smertepunktene som ligger til grunn for nevnte prosesser, og det anbefales derfor ikke at det settes i gang egne tiltak som et resultat av tiltaksreformen, men kunnskapsgrunnlaget fra tillitsreformen støtter opp under allerede pågående prosessene. Dette gjelder spesielt samhandling mellom enheter i NAV som bidrar i ytelsesforvaltningen, men også samhandling for bedre oppgaveløsning mellom enheter i NAV.

¹² NOU 2023:11 Raskt og riktig

Oppfølging av NOU 2023:11 Raskt og riktig

Det er igangsatt et arbeid for oppfølgingen av NOU 2023:11 Raskt og riktig som omfatter kvalitet og produktivitet i ytelsesforvaltningen, organisering av klage og anke funksjonen, kvalitet og internkontroll, samhandling mellom arbeidsrettet oppfølging og vedtak, lovarbeid, og kompetanse.

Arbeidet med oppfølging av NOU 2023:11 Raskt og riktig vil se på flere av problemstillingene som også har kommet opp i arbeidet med tillitsreformen. Særlig aktuelt er funn om samhandling mellom enheter i NAV som bidrar i ytelsesforvaltningen, se også nærmere omtale om disse funnene i punktet over om utvikling av organisasjonen, samt behov for regelverksutvikling og kompetansetiltak for bruk og felles forståelse av regelverk.

Regelverkstolkning og regelverksutvikling

I kunnskapsgrunnlaget til tillitsreformen er regelverk og regelverkstolkning et tema som har utpekt seg som viktig i forbindelse med tillit internt i organisasjonen og mot bruker. Regelverk og regelverkstolkning kan forstås som tilhørende både i og mellom organisasjonsnivået og struktur-/samfunnsnivået, ettersom selve lovverket bestemmes utenfor NAV, men forvaltes av etaten. På organisasjonsnivå er det særlig tolkningen av regelverket og forvaltning i praksis som er interessant. I innsiktsarbeidet kom det frem at det ser ut til å være ulik tolkning av regelverket i forskjellige NAV enheter, og flere etterspør derfor økt felles forståelse av hva regelverket innebærer for å sikre innbyggernes rettssikkerhet uavhengig av hvor de bor i landet. Vi har ikke fått tilstrekkelig informasjon om hvilke regelverk som tolkes ulikt, ei heller hvordan de eventuelt tolkes ulikt og hvilke konsekvenser dette får. Et hovedfunn er behov for raskere avklaring av regelverkforståelse/tolkning. Funnene knyttet til regelverkstolkning spilles inn til det pågående arbeidet med å oppdatere dagens rundskriv, samt til det pågående arbeidet med innføringen av nytt rundskrivkonsept.

Andre sentrale funn er behov for et smidigere, mer forståelig og digitaliseringsvennlig regelverk, og det er ønske om regelverksutvikling på flere områder, hvor særlig GDPR og personvern blir trukket frem. Disse funnene spilles inn til pågående regelverksarbeid i avdelingenes regelverksutviklingsfunksjoner.

Samarbeidskultur, ledelse, medarbeiderskap og kompetanse «det røde sporet»

I kunnskapsgrunnlaget til tillitsreformen trekkes det frem områder som er viktige for å lykkes med å nå målene med tillitsreformen. Funnene viser at det er behov for en fortsatt satsing på tillitsbasert ledelse, utvikle medarbeiderskap og systematisk utvikling av kompetanse. Dette er også områder som er pekt på som viktige for at Nav skal kunne nå ambisjonene i virksomhetsstrategien NAV 2030. Det pågår flere tiltak i organisasjonen som støtter opp under disse funnene. Disse videreføres og styrkes i den videre oppfølgingen av tillitsreformen (kapittel 8).

Klarspråk

I innsiktsarbeidet kom det frem at språk er en viktig faktor som kan påvirke tillitten til NAV. Et dårlig språk, manglende klart språk, et lite forståelig språk, et tungt og byråkratisk språk, vedtaksbrev preget av mistillit og mangel på empati kan særlig påvirke tillitten til NAV negativt.

Det er en pågående satsing på klarspråk i NAV. NAV har en stor brukermasse, og det er vanskelig å gi personlig og direkte informasjon til alle som benytter seg av tjenestene fra NAV. Det betyr at korrekt, lettfattelig og tilgjengelig informasjon som kan formidles på nav.no eller andre kanaler er helt avgjørende for et godt kommunikasjonsarbeid for NAV. Et godt språk er en forutsetning for en god kommunikasjon av regelverket NAV forvalter. Innsiktsarbeidet i tillitsreformen støtter opp under dette arbeidet og understreker behovet for å forsterke og gi ytterligere liv til arbeidet med klart språk i NAV inn i 2024 og videre.

7. Forsøk som legger til rette for lokalt forankret tjenesteutvikling og større lokalt handlingsrom

7.1 Fremgangsmåte for utvelgelse og innretning av forsøk

I tildelingsbrevet for 2020 fikk Arbeids- og velferdsetaten et konkret oppdrag i forbindelse med tillitsreformen om å «*legge til rette for lokalt forankret tjenesteutvikling og etablere forsøk med større handlingsrom lokalt*». I mandatet for tillitsreformen i NAV er utvelgelse og etablering av forsøk en del av arbeidet med tillitsreformen.

Hva som skal kjennetegne forsøkene som skal etableres i tillitsreformen, hvordan de skal velges og hvordan de skal følges opp har vært tema i flere arbeidsmøter i partssammensatt arbeidsgruppe. Det har også vært tema for to arbeidsøkter på topplederforum, og vært løftet som orienteringssak i direktørmøtet juni 2023.

Tematikk for forsøkene

På bakgrunn av innspill fra partssammensatt arbeidsgruppe og topplederforum ble tre temaområder foreslått for forsøkene i tillitsreformen i NAV. De tre temaområdene er:

- Samarbeid mellom stat- og kommune
- Mål- og resultatstyring i NAV
- Samarbeid og oppgavedeling internt i NAV

Felles for alle temaområdene er at dette er områder hvor tillit og det lokale handlingsrommet utfordres. Funn fra innsiktsrapporten i arbeidet med tillitsreformen understøtter at dette er tematikk som er viktig å adressere i det videre arbeidet med tillitsreformen i NAV.

Rammer for forsøkene

Tilbakemeldinger fra partssammensatt arbeidsgruppe og topplederforum har gitt følgende rammer for utvelgelse av forsøk:

- Tillitsreformforsøkene skal gis stort lokalt handlingsrom, og muligheten for å tenke «utenfor boksen».
- Både nye og eksisterende forsøk anses som aktuelle, og forsøk fra alle enheter i NAV er interessante.
- Innsiktsarbeidet skal sammen med den nye virksomhetsstrategien være førende for hvilke forsøk som velges.
- Tillitsreformforsøkene skal bidra til metodeutvikling med formål om å skape bedre struktur og systematikk i den praksisnære tjenesteutviklingen i NAV
- Det er viktig at forsøkene som velges springer ut av lokale initiativ, og at eierskapet til forsøkene eies av enhetene og fagmiljøene som berøres.

Valg av forsøk

I direktørmøtet 21.06.2023 diskuterte man hvorvidt man ønsket å gå bredt ut med en invitasjon om å melde inn kandidater til forsøk under tillitsreformen, eller om man gitt tidsrammen i arbeidet med tillitsreformen og kapasitet i organisasjonen, burde gå for forhåndsdefinerte tema der utvalgte enheter ble oppfordret til å melde inn kandidater. Dette var ikke en beslutningssak, men det var enighet om at sistnevnte tilnærming var den mest hensiktsmessige. Det ble også enighet om å etablere maks 2-5 forsøk under tillitsreformen.

I tillegg ble det diskutert hvorvidt det burde igangsettes forsøk som omhandlet *samarbeid og oppgavedeling internt i NAV* i parallell med igangsatte tiltak og arbeidsgrupper med tydelig definerte mandat knyttet til denne tematikken i «det grønne sporet». Parallelle løp kan gi koordineringsutfordringer og være lite ressurseffektivt. I arbeidet med tillitsreformen har man derfor valgt å vente med å igangsette forsøk knyttet til samarbeid og oppgavedeling i påvente av at arbeidsgruppene ferdigstiller sitt arbeid høsten 2023. Tematikken som da blir aktuelle for arbeidet med tillitsreformen er *Samarbeid mellom stat- og kommune og mål- og resultatstyring i NAV*.

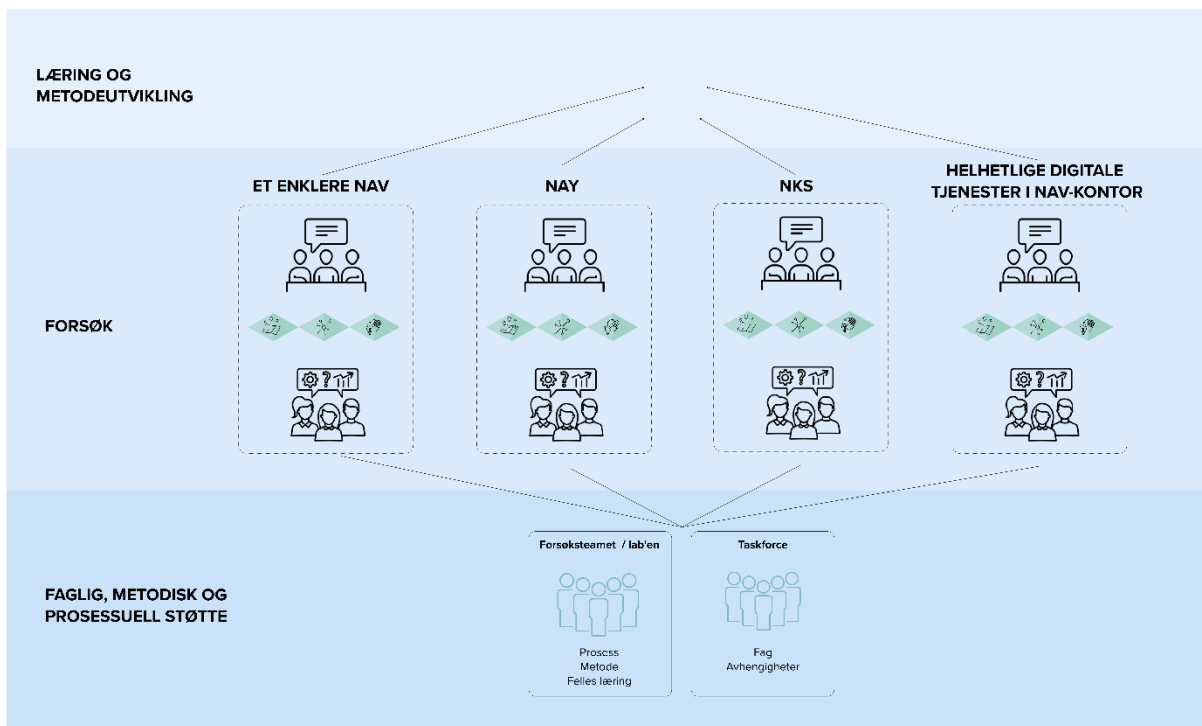
Under tematikken *Samarbeid mellom stat- og kommune* er forsøket «Et enklere NAV» i Trondheim kommune og NAV Falkenberg samt NAV Lerkendal foreslått som et forsøk. Forsøket er et lokalt initiativ hvor statsforvalteren, Trondheim kommune, NAV Falkenberg, NAV Lerkendal og NAV Trøndelag har gått sammen om et forsøk med formål om å skape mer helhetlig oppfølging av ungdom i NAV-kontor. Forsøket omfatter en ny stønadsordning for ungdom og felles digital arbeidsflate for oppfølging av ungdom i NAV-kontor. «Et enklere NAV» er en del av Trondheim kommunes frikommunesøknad til KDD. Forsøket ble foreslått fordi det treffer godt på ønsket tematikk og kjente problemstillinger som hindrer lokalt handlingsrom, mandatet i tillitsreformen, og tematikk og rammer definert av partssammensatt arbeidsgruppe og topplerforum. Forsøket utfordrer en rekke regulative, organisatoriske og systemmessige rammer som fører til at man må «tenke utenfor boksen» på tvers av forvaltningsnivåene. Arbeidet vil kunne kreve egne forsøkshjemler. Prosjektet "Helhetlige digitale tjenester i NAV-kontor" vil også inngå som et forsøk som treffer på tematikken *Samarbeid mellom stat- og kommune*. Prosjektet er et pågående samarbeidsprosjekt mellom Oslo kommune og NAV hvor formålet er å utrede og utvikle felles digitale tjenester og arbeidsflater på tvers av stat og kommune i et NAV-kontor.

Det er i tillegg foreslått to forsøk i henholdsvis NAV Arbeid og Ytelser (NAY) og NAV Kontaktsenter (NKS), begge er knyttet til tema *mål- og resultatstyring* og baserer seg på funn fra innsiktsarbeidet. Innsiktsarbeidet avdekket at det er flere faktorer som påvirker handlingsrommet mer enn mål- og resultatstyring. Dette var blant annet regelverk, din egen erfaring og kompetanse og tid. Generelt ble mål- og resultatstyring sett på som en faktor som påvirket omtrent like positivt som negativt på handlingsrommet. Samtidig var det enkelte enheter som var mer negative enn positive til mål- og resultatstyring, dette gjaldt blant andre NAY og NKS. NKS og NAY var også blant enhetene der flest svarte at de hadde kvantitative mål og hvor flere av respondentene var negative til hvordan kvantitative mål virket inn på faktorer som «Mulighet til å foreta selvstendige prioriteringer av brukeroppfølging/oppgave», «likebehandling», «kvalitet» og «din motivasjon». Med bakgrunn i denne innsikten har NAY og NKS selv fremmet forslag om forsøk som skal følge opp smertepunkter knyttet til mål- og resultatstyring, kultur, medarbeiderskap og trivsel. Eierskapet til disse forsøkene er godt forankret lokalt hos ledelse og tillitsvalgte, og er nå i oppstartsfasen høsten 2023.

Oppfølging og evaluering av forsøkene

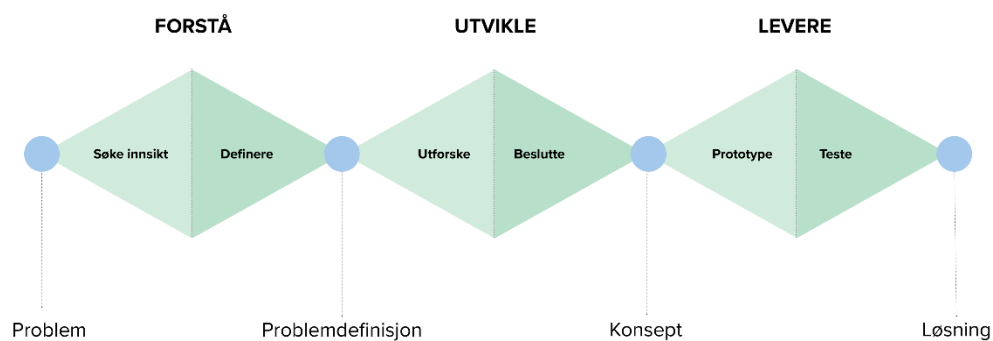
Kunnskapsavdelingen koordinerer arbeidet med forsøk under tillitsreformen, inkludert felles rapportering og prosess for utvelgelse av forsøksportefølje, rapportering og tildeling av Stimulabmidler. Det vil bli etablert en rigg for å støtte og følge opp forsøkene som velges i løpet av høsten 2023. Hvilken støtte og oppfølging forsøkene trenger vil variere, og må utformes i tett dialog med eierne av forsøkene som vil være den enkelte enhet med tilhørende fagavdeling i direktoratet.

En viktig støttefunksjon man ønsker å tilgjengeliggjøre for forsøkene vil være løpende tilgang til relevant «fagbistand» fra ulike fagmiljø i direktoratet, og ved behov Arbeids- og inkluderingsdepartementet. Fagbistand kan være hjelp til juridiske vurderinger, spørsmål knyttet til system- og IT utvikling eller bistand til prosessledelse og tjenestedesign m.m.



Figur 14 Skisse til rigg for oppfølging og evaluering av tillitsreformforsøkene

Som det fremgår av skissen er det et ønske at forsøkene under tillitsreformen bidrar til læring og metodeutvikling med formål om å skape bedre struktur og systematikk i den praksisnære tjenesteutviklingen i NAV. Det er derfor viktig at forsøkene er reelle forsøk i betydningen av at man med utgangspunkt i innsikt definerer en eller flere problemdefinisjoner som man utvikler hypoteser og konsepter ut fra. Konseptene prøves ut før en løsning velges, justeres og deretter implementeres (se skisse under). Det vil derfor være aktuelt å evaluere forsøkene ut ifra dette hensynet. Kunnskapsavdelingen har ansvar for å vurdere behovet for en eventuell følgeevaluering av forsøkene i tillitsreformen, og vil i løpet av høsten 2023 komme med en anbefaling på dette området.



Figur 15 Forsøk og den «triple diamanten» som rammeverk

7.2 Et enklere NAV

Et enklere NAV er et prosjekt initiert av NAV Falkenberg, NAV Lerkendal, NAV Trøndelag og Statsforvalteren i Trøndelag. Målgruppa er unge i alderen 18-30 år som mottar ytelser fra NAV, og målet er å utforske mulighetene for en egen ungdomsyttelse og ett helhetlig oppfølgingsløp i NAV-

kontor. Bakgrunnen for prosjektet er et forprosjekt gjennomført i 2022 som viste utfordringer i samhandlingsmulighetene mellom kommune og stat i NAV-kontoret ut fra premisser i regelverk slik det er i dag. Prosjektet *Et enklere NAV* vil utfordre og endre disse premissene, og prøve ut tiltak som vi gjennom praksisnær erfaring og kunnskap mener er nødvendig for å løse utfordringene NAV står overfor i dag.

Som del av *Program for å motvirke og forebygge ungt utenforskap* søker Trondheim kommune om å bli forsøkskommune med prosjektet *Et enklere NAV*. Forsøkskommuneordningen er ett av tiltakene regjeringen ønsker å benytte for realisering av tillitsreformen. Forsøk er en metode for innovasjon og utprøving av nye måter å løse oppgavene på, der det gis fritak fra gjeldende regler i lov eller forskrift. Forsøk skal gjennomføres innenfor gjeldende forsøkshjemler, der forsøksloven (LOV.-2003-06-27-67 nr 13 Lov om forsøk i offentlig forvaltning) er den viktigste.

Et enklere NAV vil ha behov for forsøkshjemler for å teste ut følgende tiltak;

- Ett oppfølgingsløp uavhengig av ytelse, ut fra den enkeltes behov
- Én ytelse, uavhengig av årsak til behovet for bistand fra NAV, for å komme i arbeid
- Forenklet saksbehandling for å sikre stønad så raskt som mulig fra behovet har oppstått
- Mindre krav til dokumentasjon og rapportering fra brukere
- Fjerne hindringer fra å dele opplysninger mellom stat og kommune innad i NAV

Formål med forsøket

Formålet med dette forsøket er å gjøre NAV enklere for brukerne og ansatte i NAV, ved å ha ett oppfølgingsløp og én ytelse, forenkle saksbehandlingen, stille mindre krav til dokumentasjon, og fjerne hindringer fra å dele opplysninger på tvers av stat og kommune innad i NAV. Et av målene er å bruke mindre tid på forvaltning, noe som vil frigjøre tid til å gi tettere individuell oppfølging av de som har behov for det. Forsøket vil utnytte mulighetene i partnerskapet for mer smidig samhandling, slik at NAV oppleves mindre komplekst og fragmentert for brukerne.

Skisse til prosess for gjennomføring av forsøket

Søknad om å bli en del av forsøkskommuneordningen ble sendt KDD i begynnelsen av september. Prosjektet er nå i en oppstart- og planleggingsfase som vil kunne vare frem til sommeren 2024. Det er satt opp en "fagbistandsgruppe" i Arbeids- og velferdsdirektoratet og Arbeids- og inkluderingsdepartementet som vil jobbe sammen med prosjektet i denne perioden for å utarbeide eventuelle forsøkshjemler og gi de beste rammene for at forsøket skal kunne gjennomføres og lykkes. I denne perioden vil prosjektet også få bistand gjennom Stimulab-ordningen hvor NAV har fått tilskudd på 2 millioner kroner (hvorav 500.000 er egenfinansiering av NAV) for å anskaffe ekstern konsulentbistand knyttet til blant annet tjenestedesign. Etter etableringsperioden er forsøket forventet å gå over flere år for å få en reell utprøving av en eventuell ny stønad for unge med helhetlig oppfølging på tvers av stat og kommune i NAV-kontor.

En beskrivelse av hvordan forsøket skal evalueres

Dersom forsøket blir en del av forsøkskommuneordningen, vil KDD igangsette en egen evaluering av forsøket. Det vil også være aktuelt for NAV å ha en egen evaluering av forsøket da det tverrfaglige og tverrsektorielle samarbeidet det legges opp til i dette forsøket, på tvers av forvaltningsnivåene, er meget interessant med tanke på læring og metodeutvikling for praksisnær tjenesteutvikling i NAV. Forsøket vil også være et Stimulab-forsøk, og med det følger det egne krav til evaluering. Kunnskapsavdelingen vil i løpet av høsten 2023 vurdere hvilken tilnærming til evaluering som er mest hensiktsmessig for dette omfattende forsøket.

7.3 Handlingsrom i NAV Kontaktsenter

Formål med forsøket

Innsiktsarbeidet knyttet til tillitsreformen viser at NKS har noen begrensninger i opplevd handlingsrom, men også at flere ansatte i NKS ikke har nyttiggjort seg av handlingsrommet de allerede har. I dialog mellom ledere og tillitsvalgte ser vi at en viktig forutsetning for å nyttiggjøre seg av handlingsrommet og trives med dette, er at man er god på selvledelse.

Formålet med forsøket er at den enkelte leder og veileder blir bedre i stand til å ta i bruk sitt handlingsrom innenfor dagens lover, regler og rammebetingelser, og gjennom dette oppleve økt autonomi og å levere bedre tjenester til brukerne.

Skisse til prosess for gjennomføring av forsøket

Kontaktsentrene i Øst-Viken, Vestland, samt Vestfold og Telemark vil ha et forsøk tilknyttet tillitsreformen, der de jobber for å videreutvikle ledere og medarbeideres kompetanse til å utøve selvledelse. Dette er et langsiktig arbeid, og det er ikke satt noen fast ramme for når forsøket er over, det vurderes etter hvert. MUST-undersøkelsen i september gir en viktig indikator på nå-situasjon, mens senere undersøkelser kan indikere om man er på riktig vei.

For å dele erfaring mellom de tre kontaktsentrene og med andre enheter, er det etablert en koordineringsgruppe som består av de tre enhetslederne, en plasstillitsvalgt, et verneombud, HR-leder i styringsenheten og to fra HR ledelse i direktoratet. HR ledelse koordinerer arbeidet, og kan dele erfaring med andre deler av etaten når det er aktuelt.

Hver av de tre kontaktsentrene har en heldagssamling i midten av november, som en start på forsøket. For å få med alle i videre arbeid, er man opptatt av at samlingene bidrar til at man får en felles forståelse og eierskap til sentrale begrep som selvledelse, tillitsbasert ledelse, handlingsrom og autonomi.

- Hva betyr det for veilederne å drive selvledelse innenfor den hverdagen vi har i kontaktsentrene? Hvordan kan de ta i bruk handlingsrommet sitt, slik at de har det bra på jobb og leverer gode brukermøter?
- Hva betyr det for lederne? For ledere er det viktig å vise selvledelse i handling. Ledere må faktisk gjøre det de sier. Det er først da de kan være en rollemodell.

Den enkelte enhetsleder bestemmer hvem de vil involvere i egen enhet for å planlegge samlingen i november. Koordineringsgruppen vil ha møter annen hver uke framover, for å støtte hverandre i forberedelsene.

En beskrivelse av hvordan forsøket skal evalueres

Det er foreløpig ikke besluttet hvordan forsøket skal evalueres da det enda er tidlig i prosessen.

7.4 Handlingsrom i NAV Arbeid og ytelser

Formål med forsøket

NAV Arbeid og ytelser har flere pågående prosesser som kan relateres til tillitsreformen. Forbedringsarbeidet i NAY er ett av dem. En partssammensatt arbeidsgruppe har med utgangspunkt i resultatombudets utfordringer og forbedringspunkter, laget et utkast til målbilde for 2025. Målbildet beskriver en retningsendring der NAV Arbeid og ytelser kjennetegnes av åpenhet. I og med at resultatombudets kjernevirksomhet er vedtaksproduksjon, er det særlig viktig at styring av produksjon er basert på åpenhet, tillit og lokalt handlingsrom. Forsøket skal bidra til denne retningsendringen.

Skisse til prosess for gjennomføring av forsøket

Første steg vil være å utarbeide et kunnskapsgrunnlag som gir innsikt i hvordan produksjonsstyring foregår innen den enkelte ytelse og på den enkelte enhet. Det skal i tillegg analyseres hvilke effekter former for produksjonsstyring i NAY understøtter målene i tillitsreformen.

Vår hypotese er som følger:

Produksjonsstyringen er for detaljstyrt og den utøves ulikt i resultatombudet.

Foreløpige problemstillinger:

- a. Hvilke effekter har produksjonsstyringsmodellene på utøvelsen av lokalt handlingsrom?
- b. Hvilke effekter har produksjonsstyringsmodellene på den enkelte medarbeiders rom til å utvikle og bruke sin faglighet?
- c. Hvilke effekter har produksjonsstyringsmodellene på brukerinvolvering?

For å skaffe til veie et kunnskapsgrunnlag, vil undersøkelsen basere seg på kvalitative intervjuer samt spørreundersøkelser. Metode vil bli endelig besluttet når designet er ferdig. Mandat, deltakere og design for gjennomføring vil bli utarbeidet i oktober. Direktoratet stiller med ressurser til å støtte gjennomføringen.

En beskrivelse av hvordan forsøket skal evalueres

Det er for tidlig i prosessen å ta stilling til hvordan forsøket skal evalueres.

7.5 Helhetlige digitale løsninger i NAV-kontor

Arbeids- og velferdsdirektoratet har sammen med KS i inngått et samarbeid med delprogram sysselsetting i Oslo og Oslo kommune om et utvidet innsiktsarbeid som skal utarbeide alternative løsningsforslag/konsepter for å utvikle helhetlige digitale løsninger i NAV-kontor.

Formål med forsøket

I dag foregår oppfølging og saksbehandling i NAV i ulike fagsystemer avhengig av om tjenestemottaker mottar kommunale eller statlige tjenester. Kommunene har egne fagsystemer for de sosiale tjenestene, og på statlig side er det flere systemer som brukes til oppfølging, saksbehandling og arkivering. For at NAV sine brukere skal få helhetlig oppfølging på tvers av stat og kommune er NAV-veiledere avhengig av tilgang til informasjon fra både statlige og kommunale fagsystemer. I dag er det ressurs- og tidskrevende for veilederne å få oversiktlig og samlet informasjon fra de ulike fagsystemene. Informasjonen er viktig for å gjøre riktig vurdering sammen med den enkelte bruker av hva slags oppfølging og tiltak som bør settes inn. Manglende oversikt om bruker kan føre til at veilederne ikke finner frem til de mest hensiktsmessige kommunale og statlige virkemidlene. Manglende oversikt kan også medføre at man unnlater å samarbeide med andre etater som kunne ha gitt brukeren viktig hjelp.

Det er satt i gang et innsiktsarbeid hvor målet er å utvikle en digital løsning som imøtekommer disse problemstillingene.

Skisse til prosess for gjennomføring av forsøket

Det påbegynt et innsiktsarbeid med følgende mandat fra nasjonal styringsgruppe: "For å gi en helhetlig oppfølging av brukerne er NAV-veiledere avhengig av tilgang til informasjon fra både statlige og kommunale fagsystemer. Manglende oversikt om bruker legger ikke til rette for at veilederne kan gi helhetlig oppfølging. Forprosjektet skal sammen med Oslo kommune/Delprogram sysselsetting, utvikle konsept for en digital løsning som skal bidra til å løse dagens utfordringer. I dag er det ressurs- og tidkrevende for veilederne å få samlet inn informasjon fra de ulike statlige og kommunale fagsystemene.

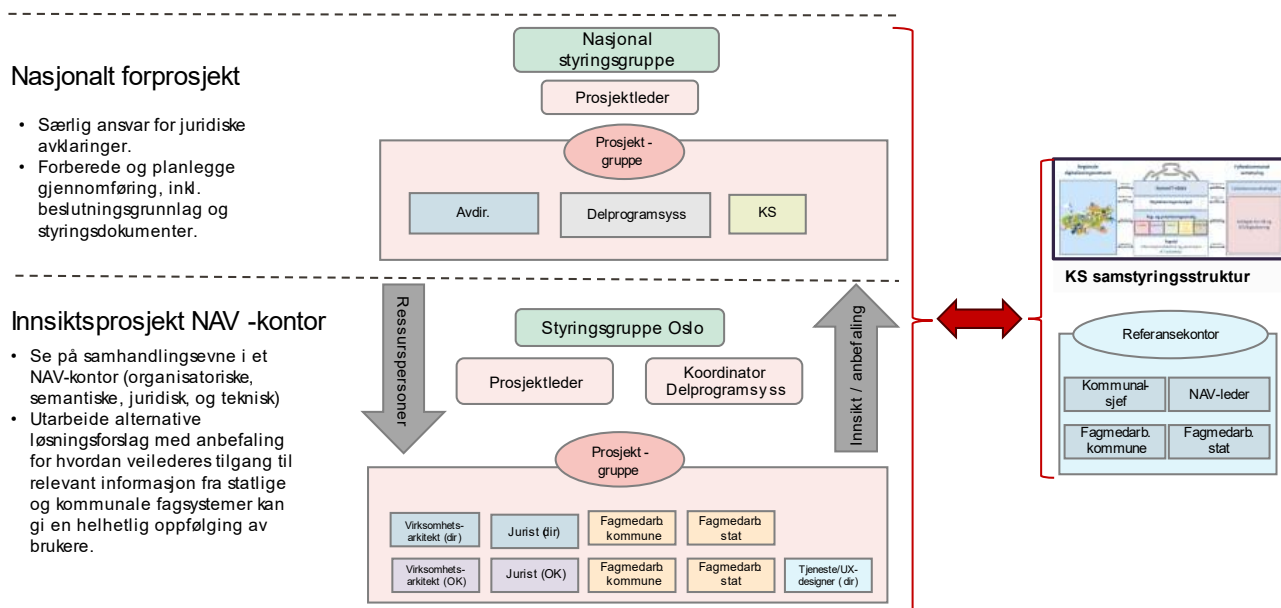
Konseptet skal være et grunnlag for å vurdere behandlingsansvar og handlingsrom i dagens regelverk for sammenstilling av relevante opplysninger fra statlige og kommunale fagsystemer. Behov for evt. regelverksendringer skal også vurderes med bakgrunn i valgt konsept. Konseptet skal kunne skaleres opp til hele landet.

Det nasjonale forprosjektet skal foreslå hvordan konseptet skal utvikles nasjonalt, og en tentativ tidsplan for dette. Videre skal det utredes og foreslås en kommunal samstyringsmodell for en utviklingsfase, samt alternative finansieringsmodeller.

Arbeidet organiseres i et forprosjekt som består av:

- Et nasjonalt forprosjekt i Arbeids- og velferdsdirektoratet med styringsgruppe for nasjonalt forprosjekt
- Et lokalt prosjekt i delprogram sysselsetting i Oslo med Oslo kommune, som vil være en sentral del av innsiktsarbeidet og forprosjektet i direktoratet, med en styringsgruppe for lokalt forprosjekt

Organisering av helhetlige digitale løsninger i NAV-kontor



// NAV

Prosjektet «Helhetlige digitale løsninger i NAV-kontor» var påstartet før arbeidet med tillitsreformen i NAV, men innlemmes nå også som en del av forsøksporteføljen i tillitsreformen i NAV. Bakgrunnen er at prosjektet, i likhet med forsøket «Et enklere NAV», er relevante forsøk å følge da de i likhet med mandatet i tillitsreformen i NAV har som formål å gi «våre medarbeidere større rom til å utvikle og bruke sin faglighet og kompetanse til å finne riktig løsning sammen med brukerne».

8. Videre arbeid med tillitsreformen i NAV

Tiltakene beskrevet i denne rapporten har som formål å gi medarbeidere tid og tillit til å gi brukerne våre bedre tjenester. I denne rapporten anbefales tiltak på virksomhetsnivå som treffer noen fellesnevner av utfordringer i NAV. Tiltakene skal bidra til å øke det lokale handlingsrommet og redusere utfordringene som er avdekket i innsiktsarbeidet. Forslag til tiltak kommer i tillegg til allerede pågående aktiviteter som svarer ut funn fra innsiktsarbeidet, jf. kapittel 6.7.

Tillitsreformen og utvikling av tilliten i NAV videreføres som en integrert del av den ordinære driften av NAV. Det er viktig at arbeidet blir en del av etatens arbeid med å operasjonalisere virksomhetsstrategien, slik at det ikke blir et arbeid ved siden av det ordinære arbeidet. Arbeidet med tillit har kommet for å bli og skal foregå i tett samarbeid mellom ledelse, medarbeidere, tillitsvalgte, vernetjenesten og brukerorganisasjoner.

For at arbeidet med tillitsreformen skal lykkes, er det viktig at arbeidet fortsetter lokalt og over tid. I dette arbeidet, er tillitsbasert ledelse og medarbeiderskap viktige aspekter. Når tillitsbasert ledelse og medarbeiderskap praktiseres, fremmes samarbeid og samhandling som kan føre til mer effektive team og prosesser. Gjennom tillitsbasert ledelse, gir lederne klar retning, gir tid og rom, slik at de ansatte kan utøve sine oppgaver på en tilfredsstillende måte. Samtidig er det viktig at ansatte sier fra om hva de trenger, er tydelige på forventningene og tar ansvar for oppgavene sine.

En slik balanse mellom tillitsbasert ledelse og medarbeiderskap er viktig for et sunt og effektivt arbeidsmiljø. HR avdelingen i arbeids- og velferdsdirektoratet vil derfor styrke innsatsen på dette området gjennom aktiviteter som støtter opp om det videre arbeidet med tillitsreformen i etaten. Dette gjøres gjennom:

- Fremme en ønsket kultur ved å tilby opplæringsmuligheter og utviklingsprogrammer i form av e-læring som hjelper medarbeiderne med å forstå hva NAV legger i tillitsbegrepet og hva slags forventninger som ligger til leder og medarbeider.
- Ledertreninger med vekt på relasjonelt mot, sårbarhet, utvidet tankesett, ansvarliggjøring for leder og medarbeider og involveringsledelse med hensikt å få de ansatte tidligere involvert inn i beslutninger.
- Oppmuntre ledere og ansatte til å dele kunnskap og erfaringer på tvers av team og hierarkier, dette tiltaket gjøres i samarbeid med andre enheter for å etablere struktur for kompetansedeling og erfaringsutveksling.

For å tilrettelegge for videre arbeid med tillitsreformen vil det i tillegg bli utviklet en verktøykasse til bruk i det lokale arbeidet med tillitsreformen. Hensikten med verktøykassen er å gi inspirasjon og gjøre det enklere å jobbe videre med tillitsreformen i egen enhet. Dette innebærer at det vil tilgjengeliggjøres ulike verktøy slik at enheter enkelt kan ta opp oppgaver knyttet til tillit for å starte gode samtaler og diskusjoner. Verktøykassen vil bestå av:

1. Hva er tillitsreformen i NAV
2. Informasjon om innsikt og tiltak fra tillitsreformen i NAV
3. Forskningsbasert kunnskap om tillit
4. Refleksjonsoppgaver
5. Relaterte lenker om tillit

Utvikling av tillit er noe som skjer over tid, og verktøykassen vil tilrettelegge for at man kan jobbe videre med tillitsreformen lokalt. Verktøykassen er knyttet til funn fra innsiktsfasen i arbeidet med tillitsreformen, og legger opp til diskusjon rundt sentrale temaer som ledelse, styring, handlingsrom, medvirkning og kompetanse. Det er de lokale prosessene som skal styrke tilliten i etaten.

Proaktive ledere er også en forutsetning for en vellykket gjennomføring. Det videre arbeidet handler om å legge til rette for gode arenaer for refleksjoner, lytte, se endringsbehov og gjennomføre eventuelle forbedringstiltak.

9. Vedlegg

Vedlegg	Innhold
1. 2023-06 Leveranse 1 – rapport om innsiktsarbeid	Leveranse 1 – rapport om innsiktsarbeid
2. 2023-08 Rapport storskalasamling	Oppsummerende rapport fra tillitreformens storskalasamling 31. mai 2023
3. 2023-9 NAV Bringselius	Rapport skrevet på bestilling fra NAV: En innføring i tillitsforskning og veiledende prinsipper og metoder for å jobbe med tillitsbasert styring og ledelse basert på den svenske tillitsreformen v/Louise Bringselius/Tillitsdelegationen Sverige
4. 2023-08 Analyse samtalepakker	Oppsummering av funn fra samtalepakker fra enheter, brukerutvalg og MBA