

# NAV SOM LÆRENDE ORGANISASJON

Ann-Helén Bay, Eric Breit, Knut Fossetøl, Anne Skevik Grødem og  
Lars Inge Terum



Institutt for samfunnsforskning  
Rapport 2015:6

# Nav som lærende organisasjon

Ann-Helén Bay, Eric Breit, Knut Fossestøl, Anne  
Skevik Grødem og Lars Inge Terum

© Institutt for samfunnsforskning 2015  
Rapport 2015:6

**Institutt for samfunnsforskning**

Munthes gate 31  
PO Box 3233 Elisenberg  
NO-0208 Oslo, Norway

ISBN (trykk): 978-82-7763-466-1  
ISBN (pdf): 978-82-7763-467-8  
ISSN: 0333-3671

[www.samfunnsforskning.no](http://www.samfunnsforskning.no)

# Innhold

	<b>Forord</b>	<b>5</b>
<b>1</b>	<b>Innledning</b>	<b>7</b>
<b>2</b>	<b>Navs utfordringer og konsekvenser for læringsbehov</b>	<b>9</b>
	Navs organisering	9
	Profesjoner og kompetanse	10
	Et komplisert og dynamisk oppdrag	12
	Læringsutfordringene for lokalkontorene	15
<b>3</b>	<b>Hva er en lærende organisasjon?</b>	<b>19</b>
	Fire læringsdimensjoner	20
	Læring på Navs lokalkontor	22
	Sentral standardisering og lokalt skjønn	23
	Læring fra utviklingsarbeid og forskning	24
	Integrering av ulike læringsformer	25
	Sentral styring og lokal innovasjon	26
	Organisering og lederutvikling	27
	Behov for kompetanseenheter?	28
	Savnes en «Nav-profesjon»?	29
	Lokalkontorene og Nav-organisasjonen	30
<b>4</b>	<b>Hvordan styrke Nav som lærende organisasjon?</b>	<b>33</b>
	Innledning	33
	Kompetente og motiverte medarbeidere	34
	Myndige lokalkontorer, med rom for lokalt entreprenørskap og innovasjon	35
	Infrastruktur for læring: fylkesnivå og direktorat	37
	Lederutvikling som forutsetning for kompetanseheving	37
	Oppsummering av forslagene	38

<b>Litteratur</b>	<b>39</b>
<b>Sammendrag</b>	<b>41</b>

# Forord

Regjeringen oppnevnte i mars 2014 et ekspertutvalg som skulle gjennomgå Nav. Utvalget ble ledet av Sigrun Vågeng. En del av utvalgets mandat var å vurdere hvilket kunnskapsgrunnlag de ansatte har når de vurderer saker og treffer beslutninger, hvordan kunnskap kan innhentes og tilrettelegges for praksisfeltet, og hvordan Nav legger til rette for læring på Nav-kontorene.

Utvalget ba om ekstern bistand til å drøfte disse spørsmålene. Mer konkret ba utvalget om «en vurdering/ analyse av temaet Nav/Nav-kontoret som en lærende organisasjon». Det presiseres at kunnskapsbegrepet inkluderer erfaringsbasert kunnskap og relevant forskningsbasert kunnskap. Videre het det at «[Utvalget] er primært interessert i betydningen av ledelsesmessige, organisatoriske (og «kulturelle») faktorer for kunnskapsinnhenting og gode læringsprosesser, og hvordan slike faktorer kan bidra til at kunnskap anvendes og kommer til nytte i tjenestene» (formuleringer fra utvalgets bestilling).

Institutt for samfunnsforskning, i samarbeid med Arbeidsforskningsinstituttet og Senter for profesjonsstudier, påtok seg oppdraget. Arbeidet er utført i samarbeid med forskningsprosjektet TREff (Trygd i kontekst – rettferdighet, effektivitet og fordeling). Ann-Helén Bay ved Institutt for samfunnsforskning har vært prosjektleder. Øvrige deltakere i prosjektet er Anne Skevik Grødem ved Institutt for samfunnsforskning, Lars Inge Terum Ved Senter for profesjonsstudier HiOA, Knut Fossetøl og Eric Breit ved Arbeidsforskningsinstituttet, Senter for velferds- og arbeidslivsforskning, Høgskolen i Oslo og Akershus. Prosjektgruppas viktigste perspektiver og konklusjoner ble oversendt utvalget (ved sekretariatet) 3. mars 2015. Denne rapporten er en noe bearbeidet versjon av notatet til utvalget.

Vi hadde et svært godt samarbeid med utvalgets sekretariat gjennom hele prosjektperioden. Vi takker Erik Oftedal og Odd Helge Askevold for diskusjoner og konstruktive innspill. Vi takker også Sven Ove Svensson, seksjonssjef i kompetanseseksjonen i

organisasjonsavdelingen i Arbeids- og velferdsdirektoratet, for en nyttig og informativ innføring i Navs e-læringssystemer.

Alle prosjektmedarbeiderne har deltatt i diskusjonene som har ledet fram til denne teksten. Notatet er i hovedsak skrevet av Anne Skevik Grødem, Eric Breit og Knut Fossetøl, med innspill fra Lars Inge Terum og Ann-Helén Bay. Anne Skevik Grødem har i tillegg hatt ansvar for å redigere teksten.



# 1 Innledning

De fleste moderne organisasjoner har et mål om å være «lærende», selv om det kan variere hva man legger i dette begrepet. Det å kunne ta til seg læring er et sentralt og nødvendig kjennetegn ved organisasjoner som skal tilby gode tjenester, opptre med nødvendig fleksibilitet og finne sin plass i komplekse omgivelser. Det å kunne lære, på organisatorisk så vel som på individuelt nivå, er nødvendig for organisasjoner av alle størrelser i både offentlig, privat og frivillig sektor.

Nav er en stor organisasjon med et svært komplekst oppdrag. Dette gir særlige læringsutfordringer, og også egne læringsmuligheter. Disse utfordringene og mulighetene er temaet for denne rapporten. Rapportens problemstilling er, som angitt i rapporttittelen – hvordan kan Nav styrkes som lærende organisasjon? For å belyse dette spørsmålet har vi tatt utgangspunkt i innsikt fra Nav-evalueringen (f.eks. Fossetøl, Breit & Borg 2014), fra forskningen om profesjoner og profesjonsutøvelse, og fra den generelle forskningen om velferdsstaten og velferdstjenestene. Innenfor de begrensede rammene oppdraget har hatt har det ikke vært mulig å hente inn nye data, så rapporten bygger på foreliggende forskning. Vi ser på Nav-systemet som helhet, men legger hovedvekten på aktiviteten på lokalkontorene.

Rapporten er delt i tre kapitler etter denne korte innledningen. I neste kapittel ser vi på hva som kjennetegner Nav som organisasjon, med andre ord på rammebetingelsen for organisatorisk læring i etaten. Vi påpeker at etaten har en kort historie, er sammensatt av tre etater med hver sin distinkte tradisjon, og har en unik styrings- og organisasjonsstruktur der statlige og kommunale styringslinjer kombineres innenfor en etat. Videre presenterer vi i kapittel 2 noen momenter om utfordringene i Navs lokalkontorer. Denne bakgrunnen er viktig å ha med i en diskusjon av hva Nav som organisasjon har behov for å lære, og hvilke særegne læringsutfordringer som kan oppstå i denne på mange måter særegne etaten. I kapittel 3 går vi nærmere inn på hva en lærende organisasjon er. Her presenterer vi noen sentrale bidrag fra organisasjonslitteraturen om organisatorisk læring,

og relaterer denne til de utfordringene Nav står ovenfor. Vi viser hvordan samlebegrepet «organisatorisk læring» kan vise til ulike prosesser som er lokalisert på ulike steder i etaten, og diskuterer de ulike prosessene opp mot Navs utfordringer. Disse diskusjonene peker fram mot kapittel 4, der vi presenterer våre momenter til hvordan Nav kan styrkes som lærende organisasjon. Her diskuterer vi tiltak både rettet mot medarbeidere (som mulighet til etterutdanning og systematisk oppmerksomhet mot karriereplaner), mot lokalkontorene (som lederstøtte og læringsarenaer), og mot fylkesnivå og direktorat (som lederutvikling og mulige kompetanseenheter). Ambisjonen er gjennomgående at Nav skal settes i stand til å levere tjenester av høy kvalitet, og også være en attraktiv arbeidsplass for høyt kompetente medarbeidere.

## 2 Navs utfordringer og konsekvenser for læringsbehov

Nav er på mange måter en nyskapning og en unik konstellasjon i norsk offentlig sektor. Organisasjonen har en kort historie, men oppsto som resultat av sammenslåingen av tre etater med hver sine sterke tradisjoner. Nav har et krevende samfunnsmandat, og også et mandat som i noen grad endrer seg over tid. Dette mandatet må håndteres innenfor rammene av en unik organisasjonsform, der ett og samme kontor kombinerer en statlig og en kommunal styringslinje, statlige og kommunale tjenester, og statlig og kommunalt ansatte. Hver enkelt av disse faktorene tilsier at Nav kontinuerlig vil ha behov for å lære, og utvikle både organisasjonen og tjenestene. I dette kapitlet går vi nærmere inn på Navs organisering, sammensetting av staben, samfunnsmandat og utfordringer på lokalkontornivå.

### Navs organisering

I 2014 hadde Nav om lag 14 000 ansatte i den statlige delen av etaten, og 5000 ansatte i kommunene (tall fra <http://www.nav.no>). Disse arbeidet i de ulike statlige forvaltnings- og spesialenhetene, i sentral- og fylkesadministrasjon, og på landets 428 Nav-kontorer. På Nav-kontorene er forholdet mellom statlig og kommunalt ansatte om lag 60/40 (Fossestøl, Breit & Borg 2014). Samlet forvalter Nav om lag en tredjedel av statsbudsjettet. Avtalene med kommunene inngås for det enkelte kontor, noe som innebærer at det varierer fra kommune til kommune hvilke funksjoner som er lagt til Nav-kontoret. Minstekravet er at Nav tilbyr økonomisk sosialhjelp. Mange kommuner har valgt å legge også andre deler av det sosiale tilbudet til Nav-kontoret, mens andre organiserer disse i separate kommunale enheter utenfor Nav.

Samlokaliseringen av statlige og kommunale etater innebærer også at Nav har to styringslinjer, en statlig og en kommunal. Den statlige styringslinjen består av fire styringsnivåer, organisert i en hierarkisk styringslinje, med ubrutt instruksjonsmyndighet gjennom de fire

nivåene: departement, direktorat, Nav fylke, Nav lokalkontor. Som kommunal etat er Nav en del av kommunen, og kommunen har instruksjonsmyndighet over sine egne ansatte. Arbeids- og velferdsdirektoratet spiller en «dobbeltrølle» på lokalkontorene: direktoratet er styrer og instruksjonsmyndighet for de statlig ansatte, og fagdirektorat for alle ansatte. For brukerne innebærer todelingen blant annet to linjer for anke og klage: vedtak etter lover som definerer et statlig ansvar skal til Nav Klageinstans, og eventuelt videre til Trygderetten. Vedtak etter lover som definerer et kommunalt ansvar kan ankes til Fylkesmannen (Fimreite & Hagen, 2009). Fylkesmannen spiller også en viktig rolle for de kommunalt ansatte gjennom tilsyn, og gjennom veiledning og forvaltning av skjønnsmidler.

De to styringslinjene gir ulike rammer for hvordan læring kan foregå i Nav, knyttet til nasjonal integrasjon versus lokalt selvstyre/tilpasning. Ingen andre instanser i Norge har denne organiseringen – stat og kommune i et lovpålagt samlokalisert partnerskap – dermed må Nav i stor grad finne ut av hvordan dette kan håndteres på egen hånd. Denne utfordringen overlates i stor grad til hvert enkelt lokalkontor (Hagen og Fimreite, 2009). Et annet poeng er at verken staten eller kommunen har full instruksjonsmyndighet overfor lokalkontorene. Spenningen mellom «ovenfra»-styringen, som særlig preger den statlige delen av virksomheten, og lokale tilpasninger kan like gjerne bli en kilde til frustrasjon som en kilde til læring (jf. Fossetøl, Breit, Andreassen, & Klemsdal, 2015). Nav må håndtere informasjonsflyt og læringsløyper horisontalt og vertikalt i den statlige delen av etaten, og også i grenseflatene mellom staten og kommunen. Med to ulike institusjoner for klage blir det også vanskeligere å lære av klagesaker på tvers av saksfelt og forvaltningsansvar. Transparensen innenfor de to klageorganene innbyr også i ulik grad til læring. Trygderettens kjennelser er offentlige, det gjelder ikke fylkesmannens avgjørelser i klagesaker.

## Profesjoner og kompetanse

Lokalkontorene i Nav rekrutterer bredt. For det første har medarbeidere i betydelig grad erfaring fra de tre tidligere etatene. I 2014 hadde 6 av 10 slik erfaring (Fossetøl, Breit & Borg 2014, 69). Mange av disse har lang fartstid fra de tidligere etatene, og da i særlig grad de som kom fra trygdekontorene (Terum m. fl. 2012, 86). Dette betyr at førstelinjen i

Nav fortsatt i betydelig grad preges av tidligere rekrutteringspraksis i disse etatene.

Sosialkontorene hadde i stor grad rekruttert medarbeidere med sosialarbeiderutdanning, trygdeetaten hadde i betydelig grad utdannet sine egne medarbeidere ved hjelp av etatsopplæringsprogram, mens a-etat hadde rekruttert bredt og hadde i noen grad etatsopplæring. Felles for trygde- og arbeidsmarkedsetaten var at lokalkontorene i liten grad hadde medarbeidere med høyere utdanning (Bay & Hellevik 2002,15-25).

Ved lokalkontorene i Nav var det i 2011 mer vanlig at medarbeiderne hadde høyere utdanning.<sup>1</sup> Totalt hadde 64 prosent bachelor og masterutdanning, og andelen var noe høyere blant kommunalt enn statlig tilsatte. Det er videre en klar sammenheng mellom utdanningsnivå og alder, og de kommunalt tilsatte er gjennomgående yngre enn de statlig tilsatte i Nav. Avgrenser vi oss til dem under 40 år har ca 9 av 10 bachelor-/mastergrad både blant kommunalt og statlig tilsatte. En viktig forskjell er at de kommunalt tilsatte under 40 år oftest er sosialarbeidere,<sup>2</sup> mens de statlig tilsatte oftest har en bachelor-/masterutdanning innen andre fag. Sosialarbeiderne utgjør den største yrkesgruppen (40 prosent) av de tilsatte ved lokalkontorene, fordelt på 63 prosent i «Nav-kommune» og 22 prosent «Nav-stat». Av dem under 40 år var innslaget med sosialarbeidere 75 prosent i Nav-kommune, mot 30 prosent i Nav-stat. Dette betyr at sosialarbeiderne er den klart dominerende yrkesgruppen i Nav-kommune, men er også den største yrkesgruppen i Nav-stat.

I hvilken grad innslaget av sosialarbeidere øker eller avtar vet vi ikke. Vi vet heller ikke om deres status i Nav er økende eller avtagende. Surveydata fra 2011 kan tyde på at sosialarbeiderne i Nav i betydelig grad slutter opp om mål og virkemidler. Generelt er det 73 prosent som sier at de opplever at deres egne verdier er i samsvar med Nav sine verdier, fordelt på 68 prosent blant sosialarbeiderne og 76 prosent blant de andre tilsatte.<sup>3</sup> Tilsvarende slutter mer enn 9 av 10 opp om arbeidslinjas formål. Igjen er oppslutningen noe svakere blant

---

<sup>1</sup> Beregningene som følger er basert på egne analyser av en survey gjennomført av TREfF-prosjektet våren 2011 ved 115 lokalkontor i Norge. For presentasjon av undersøkelsen, se Terum m.fl. 2012.

<sup>2</sup> Sosionomer, barnevernspedagoger og velferdsvitere

<sup>3</sup> Egne analyser

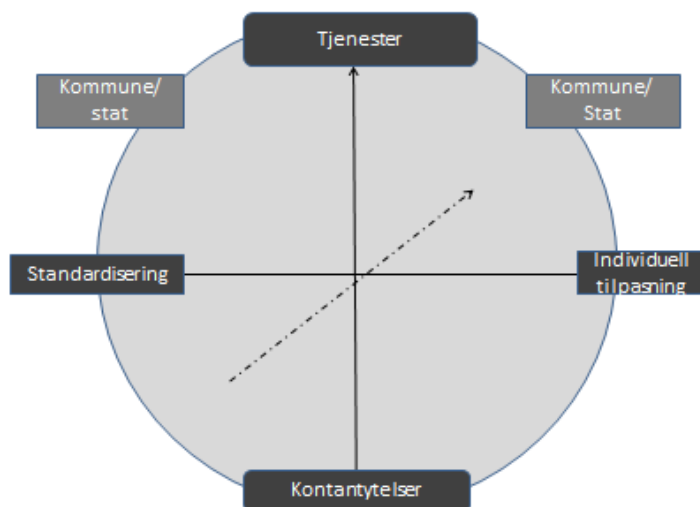
sosialarbeiderne, enn blant andre tilsatte, men den er fortsatt sterk (Terum m. fl. 2012).

På den ene siden er det altså gjennomgående sterk oppslutning blant de tilsatte om Nav's formål, men på den andre siden er ikke oppslutningen like sterk blant sosialarbeiderne som blant andre tilsatte. Sosialt arbeid som fag har ikke tradisjon for å være opptatt av «arbeidsretting», og har vært mer orientert mot «selvbestemmelse» enn mot «selvforsørgelse» (Terum 2014). I pakt med dette finnes det studier som tyder på at målet om å få brukere i arbeid rangeres høyere i Nav enn de tradisjonelle målene i sosialt arbeid, og at sosialarbeiderne som profesjon dermed kan komme under press (Djuve, Nielsen, & Strand, 2012). Samtidig rapporterer en følgestudie at Nav i betydelig grad har maktet å utvikle en ny yrkesrolle i form av en veilederrolle (Helgøy m.fl. 2013). I hvilken grad dette kan danne grunnlag for profesjons-/fagutvikling er uklart. Dette vil i betydelig grad være avhengig hvordan læring gjennom tverrfaglige team, gjensidige tilpasninger og «skulder-til-skulder-læring» utvikles. Mye profesjonsbyråkratisk læring vil i Nav-sammenheng ha form av sekundæropplæring med ulik grad av formalisering. Her er det allerede mye aktivitet, men det varierer i hvilken grad denne læringen er institusjonalisert.

## Et komplisert og dynamisk oppdrag

Navs tradisjoner og unike organisering gir store læringsutfordringer. Samtidig har Nav et kontinuerlig behov for læring og utvikling. Dette følger av Navs kompliserte samfunnsmandat, som består i å levere helhetlige tjenester på et høyt nivå til en stadig mer sammensatt befolkning. Figur 1 gir en stilisert framstilling av Navs sentrale oppgaver, og skisserer hvordan forholdet mellom disse har endret seg over tid.

Figur 1. Navs oppgaver og utfordringer



Figuren illustrerer to sentrale spenninger i Nav: mellom tjenester og kontantytelser, og mellom kravet om standardisering og kravet om individuell tilpasning. I tillegg illustrerer sirkelen at Nav opererer i et større landskap og samhandler med en rekke aktører, og at hele kompleksiteten må håndteres innenfor de rammebetingelsene som stat/kommune-partnerskapet setter.

Nav skal på den ene sida levere standardiserte tjenester til brukerne, på den andre sida er det et mål å tilpasse tjenestene individuelt. Den sterke vekten på brukermedvirkning betoner dette behovet for individuell tilpasning. Hvor grensene går mellom hvor mye et tiltak skal standardiseres, og hvor mye rom som skal gis for individuell tilpasning, varierer mellom de ulike virkemidlene Nav har tilgang til – noen tiltak er rent standardiserte (som barnetrygd), andre er helt tilpassede (som gjeldsrådgivning), mange har innslag av begge deler. Spørsmålet om standardisering versus individuell tilpasning berører også spørsmålet om graden av lokal autonomi: hvis man legger opp til mye individuell tilpasning og mye skjønnsutøvelse, vil tjenestene bli ulike i ulike deler av landet – de kan komme til å variere fra et lokalkontor til et annet. Hvor mye variasjon er akseptabelt og

ønskelig, gitt at forutsigbarhet og ikke-diskriminering også er sentrale mål for statlig forvaltning?

Samtidig skal Nav levere både kontantytelser og tjenester. Forholdet mellom kontantytelser og tjenester berører en grunnleggende problematikk i velferdspolitikken: hvor mye autonomi skal man gi mottakerne, og hvor mye skal det offentlige styre (Bay 1989, 2013)? Gir man kontantytelser, er forvaltningens oppgave begrenset til å bestemme om inngangskriteriene er oppfylt. Har man daglig omsorg for barn i en bestemt alder, og bor i en annen husholdning enn den andre forelderen? Da oppfylder man kriteriet for støtte som enslig forsørger, pengene blir overført til konto, og flere spørsmål blir ikke stilt. Når man skal yte tjenester kan inngangskriteriene være åpne, kontakten vil vedvare over tid, og grensene for hvilke spørsmål som kan stilles kan være flytende. Arbeidsmarkedstiltak, som er en tjeneste Nav tilbyr, krever kartlegging av livssituasjonen, interesser og ferdigheter før tiltaket, oppfølging under tiltaket, og videre oppfølging med orientering mot arbeidsmarkedet i etterkant. I denne prosessen kan alle sider ved brukers situasjon tematiseres, inkludert psykisk helse, bruk av rusmidler, familierelasjoner, bosituasjon, forhold til utlendingsmyndighetene og barnetilsyn. Til gjengjeld kan brukeren få den oppfølgingen han eller hun faktisk etterspør – flere av Navs brukere trenger mer, og ønsker mer, enn penger inn på konto. En etat som skal forvalte både penger og tjenester trenger ulike former for kompetanse, og kontinuerlig læring i møte med skiftende omgivelser.

Etableringen av Nav er det organisatoriske uttrykket for arbeidslinja i velferdspolitikken. Målsettingen er å stimulere flest mulig til deltakelse i inntektsgivende arbeid. Den stiplede pila i figur 1 viser den utviklingen som har skjedd over tid: fra en vektlegging av standardisering og utbetaling av penger, til en økende vekt på individuell tilpasning og utforming av tjenester. Denne utviklingen preger særlig trygdeytelsene: svært forenklet kan det sies at Nav-reformen som organisatorisk reform, og innholdsreformen som ble iverksatt gradvis fram mot innføringen av arbeidsavklaringspenger i 2010 (Fossestøl, Breit, & Borg, 2014), gjorde trygdeetaten mer lik a-etat og sosialtjenesten. Penger og tjenester er tettere sammenkoblet enn de var så sent som rundt 1990, i den forstand at det nå stilles aktivitetskrav i ytelse som tidligere bare hadde standardiserte inngangskrav. Eksempler er overgangsstønad til enslige forsørgere (langt kortere stønadsperiode, og aktivitetskrav fra barnet er ett år), sykepengene (omfattende krav til oppfølging gjennom hele året) og



arbeidsavklaringspenger (erstattet tre tidligere ytelser med langt svakere krav til oppfølging). Innføringen av introduksjonsprogram og kvalifiseringsprogram trekker i samme retning. For alle oppfølgingsregimene og programmene gjelder at brukerne skal ha en aktivitetsplan, som Nav og brukeren skal samarbeide om. Omleggingen i retning av individuelt tilpassede tjenester stiller komplekse krav til Nav-kontoret, og tilsier et kontinuerlig behov for læring på alle nivåer og i samspill med omgivelsene.

## Læringsutfordringene for lokalkontorene

Det følger av diskusjonen ovenfor at mange av de problemene Nav-kontorene skal løse er krevende, fordi det er vanskelig å etablere standardiserte løsninger for dem.

Målet for Nav er å få flere i arbeid. Arbeidslivet er styrt av krav til lønnsomhet og produktivitet, og Nav-kontorene har ingen direkte innflytelse over beslutningene som fattes der. Midlene - eller teknologien - for å få personer med sammensatte problemer inn i arbeidslivet er usikker. Det finnes mao ingen enkel eller uomtvistet løsning som veilederne kan ta i bruk for å nå målet om flere i arbeid. Videre kan brukerne ha sammensatte problemer, noe som både krever et omfattende og vanskelig avklaringsarbeid, og som gjør oppgaveløsningen avhengig av et utstrakt samarbeid med andre aktører både i og utenfor kontoret.

Navs suksess avhenger følgelig av et samarbeid med arbeidslivsaktører og andre offentlige aktører de selv har liten kontroll på, det mangler en vitenskapelig forankret teknologi som kan bidra til å sikre måloppnåelse, og måloppnåelsen krever i tillegg gode redskaper, et tett samarbeid med brukerne slik at det kan legges gode handlingsplaner og tiltak, og for at inntektssikring og aktivitetskrav kan sees i sammenheng. Like mye som statlig standardisering krever slike oppgaver entreprenørskap, lokale tilpasninger og mobilisering av lokalsamfunnsressurser. Dette var også en av ideene bak Nav-reformen og samlokaliserte kontorer (one-stop-shops) (Askim et al. 2011).

Samtidig synes flere av utfordringene ved iverksettingen av Nav-reformen å være at disse forutsetningene for lokal utvikling i liten grad har vært til stede. Forskningen beskriver noen gjennomgående organisatoriske utfordringer for Nav-kontorene knyttet til oppgaveløsningen ved kontorene (Fossestøl, Breit & Borg 2014), og

som alle synes å ha en ting til felles, nemlig en for sterk og ensidig statlig styring:

- a) utfordringer knyttet til intern organisering, saks- og oppgaveflyt
- b) utfordringer knyttet til omfanget av, og kvaliteten på, den statlige målstyringen
- c) utfordringer knyttet til partnerskapet mellom stat og kommune
- d) utfordringer knyttet til forenkling (IKT og forvaltningsenhetene)

Utfordringene knyttet til intern organisering, saks- og oppgaveflyt kan handle om å etablere enighet i organisasjonen om hva som er gode prinsipper for organisering, ledelse og bemanning. Ofte vil de vanskeligste temaene være fordeling av arbeidsoppgaver og brukere, og saks- og oppgaveflyten mellom ulike deler av kontoret. En typisk utfordring er knyttet til grensesnittet mellom mottaks- og oppfølgingsavdelingen om hvilke brukere som skal tilfalle hver enkelt avdeling basert på deres oppfølgingsbehov. Grensesnittet er således ment å speile brukernes oppfølgingsbehov – der mottaksavdelingen tar seg av brukere med relativt lite oppfølgingsbehov og oppfølgingsavdelingen brukere med mer omfattende behov. Dette er selvfølgelig et lederansvar. Men utfordringene dreier seg mer grunnleggende om anvendelsen av sentralt utviklede prosedyrer og standarder for inndeling av brukere etter innsatsbehov, formalisert bl.a. i Navs 'standard for arbeidsrettet oppfølging' og i rutiner knyttet til gjennomføring av behovs- og arbeidsevnevurdering.

En annen utfordring er den statlige målstyringen, som i mange tilfeller oppleves å fokusere for sterkt på statlige resultatmål. Kommunale resultatmål operasjonaliseres og måles ikke på samme måte. Målrapporingen oppleves også som tungvint, og kan medføre et betydelig administrativt ekstraarbeid. En annen kritikk er at målstyringen fører til at lokalkontorets oppmerksomhet styres mot aktiviteter som er lette å måle. Enkelte hevder at måten styringen praktiseres på innebærer at lokal organisering knyttes til hvilke aktiviteter som måles, noe som i så fall hemmer lokal læring og tilpasning og svekker betydningen av profesjonelt skjønn (Fossestøl, Breit & Borg 2014: 14-17). En annen utfordring knyttet til den statlige målstyringen er formen denne styringen har: Fokuset i styringsdialogen er for ensidig knyttet til om målene nås, og mindre til kvaliteten på målene og på hva som fremmer/hemmer måloppnåelse. I tillegg

suppleres de i økende grad av prosedyre- og kvalitetsstyring, noe som skaper sterke føringer for lokal organisering og ressursbruk.

Utfordringene knyttet til partnerskapet mellom stat og kommune handler om at de ansatte har to arbeidsgivere, skal forvalte ulike lovverk og inngå i ulike forvaltningskulturer, og kan ha ulike lønns- og avtaleforhold. Forholdet mellom staten og kommunen har vært karakterisert som «elefanten i rommet» (Fossestøl, Breit & Borg 2014: 18), med andre ord en problematikk som alle vet om og må forholde seg til, men som alle samtidig unngår å snakke om.

Utfordringene knyttet til IKT handler særlig om den sentralt utviklede IKT-strukturen, som ofte oppfattes på lokalkontorene som å ikke fungere hensiktsmessig. IKT-strukturen gjennomsyrrer Nav-kontorenes virksomhet og de Nav-ansattes arbeidshverdag, og utgjør dermed en viktig infrastruktur for Nav-kontorene som legger sentrale føringer på hvordan arbeidet utføres. Den skulle forenkle arbeidet, men gjør det ofte ikke. En grunnleggende utfordring er knyttet til avhengigheten av flere ulike IKT-systemer, som er tungvinte og i for liten grad sikrer god informasjonsflyt. Ikke minst er dette knyttet til ulike statlige og kommunale systemer. Et resultat er knyttet til dobbeltarbeid – f.eks. ved at veiledere må registrere samme sak flere ganger for å oppnå «telling» i målsystemet, eller ved at de må skrive samme sak i ulike systemer.

Disse utfordringene speiles også i forholdet til forvaltningen. Opprettelsen av forvaltningsenhetene skulle frigjøre ressurser til oppfølgingsarbeid ved lokalkontorene. Fremdeles oppleves imidlertid relasjonen til forvaltningen som krevende, i form av dobbeltarbeid, overprøving og manglende begrunnelser for de vedtak som fattes. Dette skyldes ikke minst dårlige IKT-løsninger som kan gjøre det vanskelig å finne ut hvor en sak befinner seg i systemet, og også å tolke og formidle den informasjonen som gis til brukerne.

I tillegg til disse fire hovedutfordringene kommer noen utfordringer knyttet til den daglige driften av Nav-kontorene. Disse har særlig dreid seg om å håndtere de store omstillingsproblemene Nav-reformen innebar for lokalkontorene. Nav er en relativt ny konstruksjon, og driften har vært løpende gjennom hele etableringsperioden. Nav har aldri hatt mulighet til å ta et hvileskjær fra tjenesteleveransen og reflektere over egen organisasjon. Nav-evalueringen og Navs egen McKinsey-undersøkelse tyder på at læring, utvikling og omverdenorientering er blitt nedprioritert i den hektiske oppstartsfasen. Oppstartsfasen er nå over («støvet har lagt seg», som

Fevang, Markussen og Røed (2014) har uttrykt det), og det bør være rom for å utvikle andre sider ved Nav enn de rent operasjonelle. Så langt i etableringsprosessen har lederne ved lokalkontorene manglet kapasitet til å drive strategisk utviklingsarbeid. Lederne har prioritert å holde driften av lokalkontorene i gang, noe som har krevd mye innsats i en situasjon der organisasjonen har vært preget av høyt sykefravær, turnover og omstillingstrøtthet. Samtidig har lederne vært nødt til håndtere de praktiske og politiske-faglige utfordringene knyttet til å ha to herrer. Slik sett har lederne ved kontorene manglet kapasitet til å drive strategisk utviklingsarbeid.

Klassiske spenninger mellom nasjonalt og lokalt nivå ligger til grunn for mange av de utfordringene Nav opplever. Det kan imidlertid argumenteres for at man ikke synes å ha funnet den riktige balansen mellom systemer som er utviklet fra sentralt hold for å standardisere arbeidet på lokalkontorene, og de utviklingsoppgavene partnerskapet og den brede oppgaveporteføljen til kontorene innebærer.

Lokal organisering og oppgaveløsning har blitt sterkt preget av statlig tenkning. Samtidig har lederne selv i liten grad hatt egne ressurser som kunne disponeres til strategiske utviklingsformål. Systemene som skulle forenkle og avlaste veiledernes arbeid slik at de kunne lykkes bedre i en nasjonalt integrert og målrettet oppfølging av brukerne, synes ikke å ha vært godt nok tilpasset lokale forhold.

Det er grunn til å anta at dette har svekket læringspotensialet i Nav. Som vi skal komme tilbake til, kan en modifisert og endret statlig styring, sammen med økte ressurser og økt kompetanse på lokalt ledernivå være en nøkkel til å utvikle Nav som en lærende organisasjon. Bildet er imidlertid ikke entydig. Det er variasjon mellom kontorene og lokal ledelse og kontorstørrelse ser ut til å ha stor betydning for å forklare variasjonen i kontorenes tilpasningsstrategier (Fossestøl et al 2015).

Dette bringer oss tilbake til spørsmålet om læring. Hvordan kan lokalkontorene settes i stand til å utvikle lokalt tilpassede løsninger basert på læring, på lokale erfaringer, på god praksis utviklet andre steder eller på resultater av forskning? Og hvordan sørge for læringsprosesser som gjør den statlige styringen mer treffsikker, og i stand til å leve side om side med mer profesjonelt orienterte og prosjektorienterte kunnskaps- og læringsformer? Noen ansatser til slike diskusjoner finner vi i litteraturen om organisatorisk læring, som vi presenterer i neste kapittel.

### 3 Hva er en lærende organisasjon?

En enkel definisjon på organisatorisk læring er «en prosess hvor organisasjoner og deres underenheter endrer seg som resultat av erfaring» (L. Argote & Ophir, 2002). Definisjonen framhever at læring er en *prosess*, at læring fører til *endring*, og at læring er basert på *erfaring*.

Læring i organisasjoner kan foregå på minst tre nivåer: individ, gruppe og organisasjon. Individet lærer gjennom å utføre arbeidsoppgaver, opparbeide erfaring, og eventuelt delta i formelle opplæringsprogrammer. Individuell læring kan øke individets produktivitet, noe som kommer organisasjonen til gode, men individet tar også denne kunnskapen med seg den dagen han eller hun forlater organisasjonen. Å gjøre individer til organisasjonens sentrale «kunnskapsbeholdere» kan dermed skape stor sårbarhet.

Gruppelæring skjer når individer «tilegner seg, deler og kombinerer kunnskap gjennom erfaringer fra samarbeidet» (Linda Argote, Gruenfeld, & Naquin, 2012). Læring på gruppenivå kan foregå gjennom ulike prosesser: gjennom at et medlem av gruppa deler sin individuelle kunnskap med de andre gruppemedlemmene (slik at individuell læring transformeres til gruppelæring), eller gjennom at gruppa i fellesskap gjør erfaringer, mottar feedback, og modererer handlingsmåtene i tråd med tilbakemeldingene. Når man jobber sammen i team skjer naturligvis begge deler: hver enkelt deler sin kunnskap, og gruppa tilegner seg ny kunnskap i fellesskap.

Læring på organisasjonsnivå betegner hvordan organisasjoner skaper og organiserer kunnskap som er relevant for den jobben de skal gjøre. Målet med denne læringen er å tilpasse seg skiftende omgivelser og skiftende betingelser, og å bedre effektiviteten og gjøre den jobben man er pålagt på en bedre måte. Organisatoriske reformer, med økt strømlinjeforming av tjenesteleveransen, kan ofte forstås som resultater av læring: man har gjort et sett av erfaringer med den eksisterende organisasjonen, og ser på denne bakgrunnen rom for forbedring.

Alt i alt understreker dette at organisatorisk læring ikke er én, men flere samtidige prosesser (jf. Crossan et al. 1999). Læring kan handle

om at individer setter ord på taus kunnskap eller får hjelp til å videreutvikle begreper og kognitive kart (gjærne gjennom utdanning), om at grupper gjør felles erfaringer og evner å ta med seg disse erfaringene i videre arbeid, og om at organisasjoner – for eksempel Nav-kontor – gjør hensiktsmessige gjensidige tilpasninger og utvikler gode rutiner.

## Fire læringsdimensjoner

Noe av det som gjør spørsmål om læring i Nav med utgangspunkt i lokalkontorene så kompleks er at lokalkontorene har bruk for ulike former for kunnskap samtidig, og at mange læringsprosesser også opptrer simultant. Ulike organisasjoner, med ulike oppdrag og ulik organisering, lærer på ulike måter. Det kan være hensiktsmessig å knytte de ulike læringsprosessene i Nav til ulike idealtypiske læringsformer som er utviklet i innenfor organisasjonsstudiene.<sup>4</sup> Tabell 2 oppsummerer fire sentrale læringsdimensjoner.

En form for læring er knyttet til standardisering av ferdigheter og erfaring. Denne kjennetegnes av stor vekt på standarder og rutiner, der enhetene nedover i systemet, inkludert den enkelte ansatte, iverksetter sentralt fastsatte mål med bruk av de virkemidlene de har tilgjengelig. Den sentrale læringsdriveren er ønsket om å kodifisere kunnskapen, dvs. gjøre den lik for hele organisasjonen, gjennom veiledere og retningslinjer, standarder, og standardiserte opplæringsprogrammer. På den måten foregår læringen primært som et hierarkisk styringsvirkemiddel, der de ansatte opparbeider kunnskap som er utviklet og spredt fra sentralt hold.

---

<sup>4</sup> Basert på Lam (2000).

Tabell 2. Fire idealtypiske læringsdimensjoner

	<b>Standardisering av ferdigheter og erfaring</b>	<b>Profesjonell kunnskap</b>	<b>Nyskaping – prøving og feiling</b>	<b>Kontinuerlig forbedring</b>
<b>Kunnskapstype</b>	Kodifisert, systembasert	Faglig, individuell (skjønn)	Utøvd, erfaringsbasert	Dynamisk, 'småskritt'
<b>Styringsform</b>	Kontroll	Faglighet, autonomi	Lav styring, høy autonomi	Kultur
<b>Oppgaver</b>	Spesialiserte og standardiserte	Skjønnspregede	Problemløsning (prosjektbasert)	Kombinasjon
<b>Mål</b>	Effektivitet, stabilitet, forutsigbarhet	Profesjonalitet, individuell ekspertise	Fleksibilitet,	Kombinasjon av effektivitet og fleksibilitet
<b>Innovasjonsevne</b>	Lav	Lav – et sentralt hinder	Høy – radikale innovasjoner	Middels – inkrementelle innovasjoner
<b>Beskranking for læring/ innovasjon</b>	Systemet, fragmentert kunnskap i bunnen	Faglig spesialisering, liten grad av spredning/deling	Grensesnitt mellom prosjekt og linje (få gjort taus kunnskap eksplisitt)	Konservatisme og fokus kun på små endringer
<b>Organisasjonsstruktur</b>	Maskinbyråkrati	Profesjonelt byråkrati	Adhokrati	J-organisasjon

En annen form for læring er knyttet til profesjonell kunnskap. Denne læringsformen er sentral innenfor såkalte profesjonelle byråkratier, der arbeidsoppgavene i stor grad innebærer bruk av profesjonelt skjønn. Dette læringsbegrepet er på mange måter «motsatt» av det læringsbegrepet som er knyttet til standardisering: her er det

enkeltmedarbeiderne som er kunnskapsagentene, og idealet er den myndige profesjonsutøveren. En utfordring er imidlertid ulike kunnskapsgrunnlag, som igjen kan henge sammen med statusulikhet mellom ulike profesjoner.

En tredje form for læring er læring gjennom nyskaping – gjennom prøving og feiling. Denne kjennetegnes ved (prosjektbasert) utviklingsorganisering rettet mot å løse problemer. Her vil forsøksvirksomhet stå sentralt, samarbeid på tvers mellom aktører med ulik kompetanse er typisk for arbeidsmåten. Med andre ord er læringen primært knyttet til det å skape ny kunnskap, for eksempel gjennom nye metoder eller verktøy. Dette betinger imidlertid at det finnes ressurser til å eksperimentere med nye arbeidsmetoder.

En fjerde form for læring kan forstås som «kontinuerlig forbedring». Dette fordrer arbeid langs to dimensjoner: på den ene siden en fleksibel utviklingsorganisering – for eksempel tverrfaglige eller spesialiserte utviklingsgrupper på siden av linja (dvs. den daglige produksjonen) – og på den andre siden en formell, hierarkisk organisasjon som har til hensikt å sikre stabilitet og forutsigbarhet. Innenfor en slik ramme vil læring bestå dels i (daglig) erfaringsbasert læring som grunnlag for små, inkrementelle forbedringer i linja, og dels i mer omfattende innovasjonstiltak utviklet utenfor linja.

Denne grove inndelingen skisserer organisasjonsteoretiske motiver bak ulike former for læring. Det er ikke slik at man nødvendigvis kan finne eller isolere de ulike læringsformene i Nav. Snarere må inndelingen forstås som en ramme for å diskutere de ulike betingelsene og beskrankningene for læring på lokalkontorene.

## Læring på Navs lokalkontor

Nav er en stor og kompleks organisasjon med mange oppgaver og stor aktivitet. Dette innebærer med nødvendighet at deler av aktiviteten vil ha trekk av standardisering av ferdigheter, andre av profesjonell kunnskap, atter andre av prosjekt- og utviklingsorientert læring og også en viss grad av kontinuerlig forbedring. I komplekse organisasjoner vil det derfor være snakk om å balansere ulike læringsformer. En utfordring for Nav synes å ha vært at læring forstått som standardisering har dominert til dels på bekostning av andre læringsformer.



## Sentral standardisering og lokalt skjønn

Læring som standardisering av ferdigheter og erfaring er den læringsformen som synes å ha størst innvirkning på lokalkontorenes organisering og oppgaveløsning. Lokalkontorene styres gjennom sentralt utviklede standarder, fagsystemer og ulike kvalitetskrav til oppgaveløsningen, og ikke minst gjennom et betydelig fokus på målstyring. En slik læring er viktig, både lokalt og sentralt, for å sikre at de ansatte har rett kompetanse til de arbeidsoppgavene de skal løse, for å sikre effektivitet, at læringen er noenlunde lik i lokalkontorene, og at kunnskapsgrunnlaget for læringen som skjer i Nav presumptivt er kvalitetssikret sentralt. Slik sett styres læringen på lokalkontorene gjennom de læringssystemene som utvikles sentralt i Nav.

Den grunnleggende utfordringen er at ønsket om standardisering vanskelig lar seg gjennomføre på områder som er av skjønnsmessig og utviklingsmessig art, og hvor oppgaveløsninger er avhengig av samarbeidet med eksterne aktører, ikke minst i kommunen.

En annen utfordring er at læringen gjennom standardisering kan kollidere med den profesjonelle selvforståelsen til veilederne på kontoret. For eksempel styrer saksbehandlingssystemer i stor grad medarbeidernes arbeidsoppgaver, ved å tildele, prioritere og strukturere oppgavene. Fagutøverne kan oppleve at detaljstyringen blir for sterk, og gjør at de ikke får benyttet sin faglige kunnskap i møtet med brukerne. Videre er det utfordringer knyttet til kompetansen på de ulike saksbehandlingssystemene. Generelt fører stort arbeidspress til for liten tid til kompetansetiltak knyttet til saksbehandlingssystemene (Riksrevisjonen 2011; Fossestøl, Breit & Borg 2014). Dette hemmer arbeidet og læringen i retning av helhetlig bistand.

Enkelte steder fører forståelsen av læring som statlig standardisering til konflikter med forståelsen av læring som knyttet til bruk og utvikling av profesjonell kunnskap. Ved slike konflikter kan man risikere at medarbeiderne omgår eller motsetter seg styringen etter beste evne, eller at de abdiserer som fagpersoner og passivt følger instruksjer. Vi kan ikke si noe sikkert om hvor utbredt denne problematikken er, siden forskningen om profesjonenes tilpasninger i Nav er noe sprikende (jf. kapittel 1). Det er imidlertid rimelig å tenke seg at det kan oppstå spenninger mellom krav til standardisering på den ene sida, og ønske om fleksibilitet og faglig autonomi på den andre. Hvor godt slike spenninger løses, vil blant annet komme an på ledelsen på det enkelte lokalkontor. Det synes på denne bakgrunnen å være

uutnyttete potensialer på Nav-kontorene når det gjelder så vel å utfordre som å ta i bruk den faglige kompetansen medarbeiderne har.

## Læring fra utviklingsarbeid og forskning

I tillegg til arbeidet i linja, pågår det også omfattende nyskaping gjennom forsøks- og utviklingsarbeid i Nav. Dette opereres primært gjennom en rekke tilskuddsordninger, som HUSK (Høyskole og universitetssosialkontor) (i perioden 2006-2011), «Forsøk med praksis og kunnskapsutvikling i Nav-kontor» (2013-2017), PRAKSISVEL (som krever samarbeid med eksterne fagmiljøer) samt FARVE og ulike tilskuddsmidler (som kan gis til «rene» Nav-prosjekter eller samarbeid med ulike partnere).

Et generelt inntrykk fra disse satsingene er at forankring og videreføring er en utfordring, og at potensielle læringseffekter ved forsøksvirksomheten er at direktorat og andre overordnede etater ikke alltid følger opp, verken med veiledning eller med tilrettelegging for informasjonsutveksling. Dette oppleves som et savn av kommunene som driver utviklingsvirksomheten, som ønsker seg flere arenaer for tilbakemelding og diskusjon med andre tilskuddsmottakere (Grødem, 2012, s. 129ff).

Evalueringen av HUSK tyder for eksempel på at praktikerne ute på kontorene har slitt med å forankre prosjektet i organisasjonen de jobber i. Dette skjer både på grunn av mangel på tid og ressurser, og på grunn av usikkerhet om varigheten av prosjektet og nytteverdien av HUSK-prosjektene. Brukerorganisasjoner derimot har opplevd læring, og forskerne i prosjektet opplever at de er blitt bedre oppdaterte på hvordan praksisfeltet fungerer (Gjernes et al. 2010).

Det skjer et betydelig inkrementelt læringsarbeid på lokalkontorene, ikke minst knyttet til ulike former for kollegaveiledning og samarbeid hvor personer med ulik fagbakgrunn og erfaringer samarbeider i team på tvers av tradisjonelle oppgavegrenser. Dette arbeidet er imidlertid ofte av litt ad hoc preget karakter, og i liten grad knyttet til de dynamikker og den systematikk som tradisjonelt knyttes til kontinuerlig forbedringsarbeid. Ikke minst synes det å være viktig både på individ, gruppe og kontor nivå å etablere konkret feedback på de vurderinger og beslutninger som gjøres.

## Integrering av ulike læringsformer

Diskusjonen over illustrerer at det foregår mange former for læring i Nav, og som også er knyttet til andre læringsformer enn standardisering. Standardisering synes imidlertid å være et dominerende trekk ved styringen, og til dels på bekostning av andre læringsformer knyttet til profesjonell kunnskap, nyskaping eller kontinuerlig forbedring.

En viktig læringsutfordring for styringen av Nav er derfor hvordan man kan opprettholde og forbedre læringen som er knyttet til standardisering, samtidig som man i større grad tillegger andre læringsformer betydning. Skal lokalkontorene lykkes med å ivareta sin entreprenørskapsrolle må kontorene gis større autonomi. Dette innebærer ikke at sentralt nivå abdiserer, snarere tvert imot. I stedet må ledelsen endre karakter, fra å fokusere på detaljert målstyring, standarder og kontroll, til å tilrettelegge for fagbasert lokalt utviklingsarbeid. Direktorat og departement har allerede i dag ansvar for å legge til rette for forsøks- og utviklingsarbeid, og direktoratet har i tillegg rollen som fagetat. I dag plasseres utviklingsarbeidet ofte på utsida av linja, eller knyttes bare til en del av Nav-kontorene (her: den kommunale), noe som er lite hensiktsmessig i et lærings- og utviklingsperspektiv. Slike eksempler indikerer at forsøksvirksomheten i Nav oppleves som en perifer del av virksomheten. Vi mener at forsøks- og utviklingsvirksomhet bør få høyere status i Nav, og at forholdet mellom løpende drift og utvikling bør bli en av de sentrale omdreiningspunktene for en videre utvikling av Nav.

I tillegg brukes hvert år store summer på forskning og evaluering som ikke kan omtales som metodeutvikling: dette gjelder evaluering av ulike initiativer og strategier, måling av effektiviteten til etablerte tiltak (for eksempel om deltakere i Kvalifiseringsprogrammet oftere enn andre kommer i jobb), og forskning på effekter av helheten i systemet og de store reformene (for eksempel Forskningsrådets løpende program for evaluering av pensjonsreformen). Kunnskap fra denne forsknings- og utredningsvirksomheten vil være relevant for Nav-ansatte, men later i liten grad til å tilflyte Nav-kontorene i noen organisert form. Etatene på fylkesnivå bør kunne ta et større ansvar for å gjøre denne forskningen tilgjengelig for de ansatte i etaten, og for å «oversette» forskningsfunnene til noe som kan være relevant for virksomheten.

## Sentral styring og lokal innovasjon

Nav-evalueringen peker tydelig i retning av at den sentrale styringen og standardiseringen, samt mangelen på ressurser til lokalkontorene, har gått på bekostning av lokal innovasjon og entreprenørskap, og av den lokale autonomien og de lokale tilpasninger denne krever. Den læringen som har utviklet seg lokalt har i stor grad bestått i å tilpasse seg sentralt utviklede systemer og standarder, og til å overleve fra dag til dag, gitt omfattende endringer i både regelverk og brukermasser. Med andre ord har lokalkontorene tilpasset seg denne kompleksiteten ved å forsøke å redusere den – ved å i første rekke prioritere de statlige styrings- og læringsimpulsene (Fossestøl et al. 2015).

Dette har medført at lokalkontorene har blitt gode til å løse oppgavene knyttet til standardisering og standardisert læring (f.eks. e-læringsmodulene). Imidlertid har mange diskusjoner om skjønnsmessige og utviklingsmessige spørsmål blitt nedprioritert. Disse handler blant annet om hvordan man best organiserer kontorene (f.eks. team-/avdelingsstruktur) med tanke på å bedre saksflyten og informasjonen mellom mottaks- og oppfølgingsavdelingene, forholdet til forvaltningen (f.eks. refusjon eller avslag på saker fra forvaltningen som er forberedt og anbefalt lokalt), eller relasjonen mellom statlige og kommunalt ansatte. Informasjonsflyt og tilbakekoblingssløyfer er sentrale elementer når man ønsker å bedre organisatorisk læring, og det kan diskuteres om etaten er organisert på måter som fremmer dette. Dette illustrerer igjen hvordan læring henger sammen med styring og organisering i en så kompleks etat som Nav.

Med tanke på læring synes lokalkontorene derfor primært å ha vært påvirket av en formalisering av ferdigheter og erfaring, som vektlegger sterk sentral styring. Den systematiske vektleggingen av en utviklingsorientert læring mangler i stor grad. Mer enn at sentralt hold la til rette for en utviklingsorganisering basert på lokale forhold, har staten lagt til rette for nasjonale og standardiserte løsninger hvor lokalt nivå i hovedsak skal lære å implementere sentralt utviklede tiltak.

Men som vi har vært inne på tidligere er ikke dette bildet uten nyanser. Nav-evalueringen har pekt på at det finnes lokale kontorer som synes å forene statlige styrings- og læringssignaler med en lokal lærings- og utviklingsorganisering på hensiktsmessige måter (Fossestøl, Breit & Borg 2014). Et «idealtypisk» slikt kontor er mellomstort, har ofte en leder med kommunal bakgrunn, og bruker aktivt de mulighetene som ligger i de statlige utviklingsmidlene (tilskudds- og kompetansemidler).

Erfaringer fra lokalkontorene som lykkes viser at det er mulig å *kombinere* læring gjennom sentral styring og læring som lokal utviklingsaktivitet, der lokalkontorene selv blitt gitt muligheten til å finne løsninger som passer sine behov og forutsetninger. Erfaringene fra disse kontorene illustrerer at det er mulig å utvikle en slik kombinert strategi (Fossestøl et al. 2015). Fossestøl, Breit og Borg (2014) har argumentert for at AVDir bør utvikle strategier som legger ytterligere til rette for lokal læring med tanke på skjønns- og utviklingspregede oppgaver. Dette innebærer å standardisere oppgaver som kan og bør standardiseres, samtidig som man fremmer en annen form for styring med hensyn til oppgaver som ikke kan standardiseres.

Samtidig bør lokalkontorenes erfaringer være sterkt til stede i den løpende styringen av etaten. Det vil si at det utvikles sentrale læringssystemer som i sterkere grad innreflekterer den lokale variasjonen ute på lokalkontorene. I et læringsperspektiv vil det være viktig å styrke læringsløyene mellom lokalkontorer, fylkesnivået og det nasjonale nivået.

## Organisering og lederutvikling

Nav-evalueringen (Fossestøl, Breit & Borg 2014) har vist at lederne på lokalkontorene spiller en nøkkelrolle, både i forhold til egne ansatte og med tanke på Navs relasjon til omgivelsene. Det er for tiden stor oppmerksomhet på betydningen av ledelse i offentlig sektor. Blant annet har regjeringen varslet at den vil innføre et program for bedre styring og ledelse i staten.<sup>5</sup> Programmet skal ifølge Kommunal – og moderniseringsministeren møte behovet for økt gjennomføringskraft og er også et svar på kritikken fra Gjørvkommisjonen. Deler av offentlig sektor har kommet langt når det gjelder å utvikle lederkompetanse. Innenfor skolesektoren er det etablert tilbud om Rektorskoler ved flere høyere undervisningsinstitusjoner. Opptak til skolen skjer gjennom Utdanningsdirektoratet.<sup>6</sup> Innenfor helsektoren etablerte man på begynnelsen av 1980-tallet et senter for helseadministrasjon som i mange år ble ledet av professor i statsvitenskap Ole Berg. Senteret har

---

<sup>5</sup> <https://www.regjeringen.no/nb/dokumenter/plattform-for-ledelse-i-staten/id526203/>

<sup>6</sup> <http://www.udir.no/Utvikling/Rektorutdanning>

utdannet en rekke topp- og mellomledere innenfor helsektoren og blir framholdt som en viktig brobygger mellom praksis og akademia.<sup>7</sup>

Forskning på Nav har vist at *organisering* av ledelse har betydning for læringspraksis- og evne. Langeland og Galåsen (2014) finner for eksempel at læringsevnen på lokale Nav-kontorer er større under enhetlig enn under todelt ledelse. Effekten av ledelse er også betinget av en rekke andre faktorer enn organisering: hvilke forventninger som legges til rollen, hvilken kompetanse lederen har, hvilke nettverk hun eller han inngår i og hvilke muligheter for egen læring som ligger i stillingen. Uavhengig av om et Nav-kontor er organisert med todelt eller enhetlig ledelse og uavhengig av om lederens arbeidsgiver er kommune eller stat, forutsetter god ledelse at lederen har en bred innsikt i bakgrunnen for, utviklingen av og spenningene knyttet til de tiltakene han eller hun forvalter. I tillegg vil lokale ledere ha behov for skoloring i generelle aspekter ved en lederrolle.

Som vi har vært inne på tidligere kan ikke læring i Nav reduseres til en 'enten/eller'-forståelse; snarere må det tas høyde for variasjon blant annet i typer og nivåer av læring. Nav kan med andre ord ikke velge den ene eller den andre – Nav må ha alt, dvs. finne måter hvor disse ulike læringsforståelsene (og kunnskapsforståelsene som de henger sammen med) integreres tettere i et mer likeverdig samspill.

## Behov for kompetanseenheter?

Hvordan kan man jobbe for bedre forankring og informasjonsflyt fra utviklingsprosjekter til den daglige driften? Organisasjoner i næringslivet som er organisert for kontinuerlig forbedring gir noen forslag til modeller. Studier har vist at virksomheter som har etablert egne enheter for innovasjon og læring kan vise til gode resultater (Breit og Rolfsen 2014). I en Nav-kontekst er en mulig modell er å etablere egne utviklingsenheter på fylkesnivå for små kontorer, samtidig som større kontorer gis anledning til å opprette egne utviklingsavdelinger. Målet med en slik organisering er å sikre at det arbeides dedikert med læring og utvikling til dels *parallelt* og til dels *integrert* med det arbeidet som gjøres i linja. De vil således bidra til at erfaringer og kunnskaper fra lokalkontorene blir videreutviklet og implementert i hele organisasjonen.

---

<sup>7</sup> <http://tidsskriftet.no/article/948043>

En måte å gjøre dette på er at slike utviklingsavdelinger består av permanente stillinger eller stillingsprosenter med ansvarsområder knyttet til kompetanseplaner, lokale og regionale feedbacksløyfer, og oppfølging av målstyring knyttet til læring. En annen modell er at utviklingsavdelingene fungerer som hospiteringsarenaer for medarbeiderne, der ansatte kan søke seg inn og arbeide i begrensede tidsperioder. De vil da fungere som knutepunkter knyttet til den interne kunnskaps- og karriereutviklingen på kontorene og i fylkene.

Erfaringer fra virksomheter som har gjennomført denne organiseringen tyder på at slike avdelinger fungerer som arenaer for fagekspertise og dermed som støtte i større utviklingsprosesser eller til videreutvikling av utviklingsprosessene (f.eks. ved innføring av nye læringsrutiner). I tillegg er det å arbeide innenfor slike avdelinger preget av høy prestisje (kanskje med høyere lønn eller med andre goder som er etterspurt), slik at de sikrer høy kompetanse og motivasjon blant medarbeiderne som arbeider i dem. I tillegg til å fremme læring og innovasjon, vil slike enheter på sitt beste også gjøre det mer attraktivt å være ansatt i organisasjonen. Et tredje poeng er at slike avdelinger kan være en del av ansattes kompetanseløp.

## Savnes en «Nav-profesjon»?

I lys av diskusjonen om ansattes kompetanse kan man spørre om det er et savn av det ikke finnes en «Nav-profesjon», dvs. et dedikert utdanningsløp som forsyner Nav med saksbehandlere og veiledere. Som vi har sett, har Nav-medarbeiderne i dag i svært sammensatt og ulik kompetanse. Det kan anføres gode grunner for å utvikle en Nav-profesjon: unge mennesker blir tidlig eksponert for relevant kunnskap og kompetanse, profesjoner legger til rette for autonomi og selvstendig ansvar i yrkesutøvelsen, profesjoner er bærere av en felles kultur og identitet som forenkler samhandling innenfor kontoret og mellom kontoret og øvrige deler av Nav-systemet. Profesjonsutdannelse bidrar ofte også til profesjonsrelevant forskning ved utdanningsinstitusjonene. En rekke hensyn taler imidlertid også mot å satse ensidig på profesjonssporet for arbeid i Nav. Det er for det første krevende å skreddersy en utdanning til en etat som har en så bred oppgaveportefølje som Nav. For det andre vil det være uheldig å avskjære seg fra å rekruttere dyktige og motiverte kandidater fra andre studier, for eksempel ulike former for samfunnsfag ved universitetene. For det tredje vil etablering av et profesjonsstudium kunne føre til

mindre interesse for forskning på Nav og Nav-relaterte temaer innenfor andre vitenskapelige disipliner.

Så langt har vi diskutert de spenningene som kan oppstå når en organisasjon med sammensatt mandat og komplekse oppgaver – som Navs lokalkontorer er – søker læring og utvikling. I neste avsnitt ser vi på hva Nav-evalueringen finner når de ser på konkrete læringsutfordringer på lokalkontorene. Disse kommuniserer med de momentene vi har reist i dette avsnittet, som den vanskelige balansen mellom statlig målstyring og lokalt skjønn/profesjonsutøvelse, men kan komme til uttrykk på ulike måter på ulike lokalkontorer.

## Lokalkontorene og Nav-organisasjonen

En stor del av aktiviteten i Nav foregår på lokalkontorene, og lokalkontorene er også Navs ansikt utad i den forstand at det som regel er der brukerne først henvender seg, og der Nav møter brukerne ansikt til ansikt. Det er derfor naturlig at en diskusjon om læring i Nav konsentrerer seg om situasjonen på lokalkontorene.

Men, som vi har vært inne på, lokalkontoret er ikke et lukket og autonomt læringssystem. Lokalkontorene inngår i en større kontekst: De er en del av Nav-systemet, med sine statlige og kommunale instruksjonslinjer, og de er ikke minst avhengige av omgivelsene for å nå sine egne mål, enten vi snakker om utdannings- og helsevesen, tiltaksleverandører eller arbeidsgivere.

Dette krever organisatorisk læring, dvs. institusjonaliserte systemer for læring internt på kontoret, mellom nivåer, mellom ulike eiere, og mellom kontorene og de omgivelsene de samhandler med. Læring er ikke først og fremst noe ledelsen og den enkelte medarbeider «setter av tid til», men et perspektiv som må integreres i alle aktiviteter organisasjonen driver med. Læring er heller ikke ensbetydende med «styring» og «organisering», selv om læring heller ikke kan forstås isolert fra disse to. Mulighetene til læring må være en del av organisasjonens arbeid på alle nivåer, og læring, organisering og styring må ses på som sider av samme sak.

En ambisjon om å styrke det lokale Nav-kontors evne til å lære av sine erfaringer og til å utvikle sin kompetanse stiller derfor krav til Nav-organisasjonen på alle nivåer. En organisasjon som har sitt oppdrag fra og er underlagt offentlige myndigheter er avhengig av de rammer staten legger for organisering og styring. Partnerskapet mellom



stat og kommune er et av de viktigste premissene for læring og kompetanseheving i Nav.

Å styrke lokalkontorenes kompetanse og evne til læring fordrer både en sentralt forankret strategi og dedikerte ressurser fra bevilgende myndigheter. Ikke minst må Arbeids- og velferdsdirektoratet og fylkeskontorene utvikle sine nøkkelroller i utviklingen av Nav som en lærende organisasjon. Dette handler også om å utvikle en ledelseskultur som i tillegg til å være resultatorientert også er fasiliterende.

I et læringsperspektiv vil det være sentralt å fortsette utviklingsarbeidet og avtalene for å styrke samarbeidet mellom stat og kommune. Dette vil ikke minst handle om å styrke kunnskapen om partnerskapet generelt og hvordan dette praktiseres lokalt, og utvikle arenaer for dialog og forhandlinger. Dette forutsetter informasjons- og feedbacksystemer på alle nivåer, og at både kommune og stat involveres i prosesser som må antas å ha stor betydning for begge parter. Dette vil for eksempel gjelde opplæringsprogrammer, utvikling av fagsystemer, avstemning av statlige og kommunale mål i målekortene eller problemstillinger knyttet til utvikling av IKT-løsninger. I dag er det en utfordring at kommunene i for liten grad inviteres inn i prosesser som har konsekvenser for både den statlige og den kommunale delen av lokalkontoret. Mye av det praktiske samarbeidet rundt partnerskapet skjer på fylkesnivå, og det er viktig at dette nivået setter av ressurser til å utvikle samarbeidet og dialogen med de berørte kommunene / fylkesmannen.

Stat-kommune-partnerskapet forutsetter videre samordning på alle nivåer i systemet:

- Arbeids og sosialdepartementet må involvere Kommunaldepartementet (som har ansvar for fylkesmannsembetene) i utvikling av tiltak for å styrke de lokale Nav-kontorene. Lokalledet bør møte «én stat».
- Veilednings- og tilsynsorganer på fylkesnivå må ta et felles ansvar og bør i ulike sammenhenger opptre koordinert og i felleskap (på fylkessamlinger, overfor regionale undervisningsinstitusjoner osv).
- Den læring som blir skapt gjennom klageorganene må tilflyte alle medarbeidere som den er relevant for, ikke bare de som er i den aktuelle styringslinjen.
- Man må diskutere hvordan kommunene og kommunale politikeres/rådmenns ansvar/eierskap til Nav-reformen kan styrkes

- Arbeids- og velferdsdirektoratet må utvikle sin nøkkelrolle i utviklingen av Nav som en lærende organisasjon.

## 4 Hvordan styrke Nav som lærende organisasjon?

### Innledning

På bakgrunn av diskusjonen over har vi utarbeidet noen forslag til hvordan Nav kan utvikle seg som en lærende organisasjon. Disse skal ikke forstås som et ferdig utarbeidet «program» for organisasjonsutvikling og læring i denne komplekse organisasjonen, men snarere som et oppspill til en videre diskusjon om temaene. Forslagene relaterer seg både til individ- gruppe- og organisasjonsnivået, og vi legger også betydelig vekt på behovet for lederutvikling. Videre innreflekterer våre forslag det tette forholdet mellom styring, organisering og læring: forutsetningene for læring i Nav kan ikke ses løsrevet fra styringsstrukturene og stat/kommunepartnerskapet.

Diskusjonene ovenfor peker på læringsutfordringer på to sentrale nivåer: på individnivå (medarbeidere, profesjonsutøvere) og på lokalkontornivå. Kompleksiteten i samfunnsmandat, organisering og oppgaveportefølje spiller seg først og fremst ut på de lokale Navkontorene. Når man setter seg fore å forbedre Navs evne til å fungere som en lærende organisasjon, må følgelig utsiktspunktet være lokalnivået. Samtidig har de fleste forslagene som nevnes her det til felles at de krever en form for tilrettelegging fra andre nivåer i Nav, og/eller fra departement og direktorat. Diskusjonen om læring på lokalkontornivå må reflektere at lokalkontorene opererer i en kontekst, der Nav fylke, AVdir, departementet, kommunene og fylkesmannsembetene i stor grad skaper rammebetingelsene.

En generell innsikt er at om det skal være mulig å jobbe mer systematisk med læring, må det settes av ressurser til dette. Investeringene må ses opp mot den potensielle gevinsten med å gjennomføre ulike læringstiltak: tryggere medarbeidere, Nav som en mer attraktiv arbeidsplass for dyktige fagfolk, en mer forskningsbasert praksis (og, som en sannsynlig bonus, mer praksisnær forskning),

høyere kvalitet på saksbehandlingen, bedre resultater og forhåpentligvis mer fornøyde brukere.

En annen overordnet innsikt er at læring må ses i sammenheng med styringsmodellene. Departement og direktorat må også lede etaten på en annen måte enn så langt, og legge mer vekt på overordnet og strategisk styring, og mindre på detalj- og prosedyrestyring. Dette innebærer samtidig større rom for lokale tilpasninger og erfaringslæring. En slik styring trenger ikke å innebære et tilsvarende tap av kontroll, hvis styringen samtidig i større grad tar i bruk indirekte, pedagogiske og faglige virkemidler i styringen av lokalkontorene.

Styrken ved forslagene nedenfor er at de i stor grad bygger på tenkning, initiativ og satsinger som allerede finnes i Nav. Forslagene er derfor av inkrementell art. De handler om tyngdepunktsforskyvninger og nye balanser og blandinger, mer enn om radikale og grunnleggende endringer.

## Kompetente og motiverte medarbeidere

Individens læring innenfor organisasjonen er et sentralt aspekt ved organisatorisk læring. Et sentralt mål i diskusjonen om Nav som en lærende organisasjon bør derfor være å ***utvikle, og beholde, kompetente og motiverte medarbeidere.***

For å oppnå dette målet, bør ledelsen på lokale Nav-kontorer samarbeide med hver av medarbeiderne om en *karriereplan*, og inngå i diskusjoner for å avklare hvilke krav og forventninger som ligger i karriereplanen både for lederen og for den enkelte medarbeider. Å kunne ivareta en slik rolle som samarbeidspartner krever kompetanse hos lederen, som vi skal komme tilbake til nedenfor.

En slik karriereplanlegging bør støttes opp av et *kurs- og etterutdanningstilbud* som kunne inngå som moduler i kompetanseoppbyggingen. Disse kan være e-læringsbaserte, og/eller gjennomføres i samarbeid med lokale utdanningsinstitusjoner. Vi oppfatter at mye taler for å styrke samhandlingen med Universitets- og høyskolesektoren om «sekundærsosialisering» av medarbeidere i Nav i form av program for etterutdanning. Det foreligger allerede samarbeids- og intensjonsavtaler mellom Nav og den regionale UH-institusjonen i

flere fylker.<sup>8</sup> Det mangler imidlertid en overordnet strategi for samhandlingen, og den læringen som denne samhandlingen avstedkommer blir i liten grad formidlet på en systematisk måte til hele Nav-samfunnet. Utvikling av etterutdanningstilbud bør derfor ikke overlates til fylkesnivået alene, men bør (også) være en nasjonal oppgave. AV-direktoratet bør i egenskap av sin rolle som fagansvarlig for hele Nav stimulere til, koordinere og bistå det regionale nivået i samhandlingen med utdanningsinstitusjonene. *Å styrke kompetansen på særlig krevende vurderinger*, som for eksempel arbeidsevnevurderinger, må være en viktig oppgave for et etterutdanningsprogram.

En satsing på etterutdanning bør også kombineres med en *forsterket samhandling med UH-sektoren om utviklingen av sosionomstudiet*. I og med at sosionomutdanningen er en viktig leverandør av arbeidskraft til Nav, bør Nav se det som sin oppgave å løfte fram sine kompetansebehov og derigjennom søke å påvirke utviklingen av utdanningen.

Et samarbeid mellom Nav og utdanningsinstitusjonene om etterutdanning vil på visse områder også ledsages av et behov for å utvikle ny forskningsbasert kunnskap. Det foregår mye Nav-relevant forskning i dag, men denne er geografisk og institusjonelt fragmentert. Det bør derfor være et mål, om ikke å samle forskningsinnsatsen, så iallfall å *få en oversikt over og gjøre bidrag fra ulike miljøer kjent for hele organisasjonen*. Også av denne grunn bør en slik satsing være et ansvar for AV-direktoratet i en oppbyggingsfase. Utviklingen innenfor digitale læringsformer (som MOOCs – Massive Open Online Courses) gjør det betydelig enklere å spre utdanningsressurser enn tidligere.

## Myndige lokalkontorer, med rom for lokalt entreprenørskap og innovasjon

Økt vekt på individuell læring er et aspekt ved å utvikle Nav som lærende organisasjon. Det andre hovedpoenget vi vil framheve, er *myndiggjøringen av lokalkontorene, og det å skape et rom for lokalt entreprenørskap og innovasjon*.

---

<sup>8</sup> Blant annet i Telemark, se <http://www.hit.no/HiT/Om-HiT/Nyhetsarkiv/2014/Forplikter-seg-til-samarbeid>

Et viktig virkemiddel for dette målet vil være å *sikre at lokale ledere har ressurser til å utvikle sin avdeling*. Dette kan gjøres gjennom at det stilles til rådighet egne midler som leder kan bruke for å utvikle kontoret, enten gjennom egne bevilgninger, gjennom strategiske allianser med fylket/kommune eller gjennom økt volum på tilskuddsmidler som kontorene kan søke på for å utvikle kontoret videre. Lokale ledere må ha et handlingsrom, og mandat og kompetanse til å fylle lederrollen (se nedenfor).

For det andre vil det være viktig å etablere *formelle arenaer for refleksjon og debatt* om hva som er «godt» Nav-arbeid på spesifikke områder, på lokalkontorene og/ eller på regionalt nivå. I disse refleksjonsprosessene vil det være behov for kunnskap om hvordan ulike kontorer rundt i landet jobber, slik at kontorene kan lære av hverandre og utvikle en felles forståelse av «good practice». Slik kunnskap kan for eksempel gjøres tilgjengelig gjennom *eksempelsamlinger*, og vil være nyttige i diskusjoner om veivalg og utviklingsspørsmål ved kontorer/avdelinger eller team. Mulige temaer for eksempelsamlinger kan være alt fra teamledelse og teamorganisering til bruken av arbeidsevnevurderinger, bruken av aktivitetskrav i ulike ytelser, eller innsatsen ovenfor vanskeligstilte. Det er naturlig at Arbeids- og velferdsdirektoratet i samarbeid aktuelle samarbeidspartnere (Høgskole- og forskningsmiljøer, kontor, fylker, KS etc) trekkes inn i utviklingen av materialet.

I utviklingen av Nav som lærende organisasjon vil det være av betydning å se nærmere på de mulighetene som ligger i å *aktivisere de ressursene som allerede er tilgjengelige som «kunnskapsbanker» for lokalkontorene*, men som kanskje ikke alltid brukes på måter som utløser potensialet. Slike ressurser kan inkludere lokalpolitikere og lokale organisasjoner, brukerpaneler, og de Nav-ansattes representanter i organer for medbestemmelse. Det kan derfor være av betydning å utvikle tiltak som søker å mobilisere disse lokale ressursene i det videre lærings- og innovasjonsarbeidet i etaten innenfor de forvaltningspolitiske rammene. Myndiggjøring av Nav-kontorene på lokalt nivå vil også handle om hvordan Nav-leder, fylkesdirektør og kommune kan *bruke partnerskapsmøtene aktivt* for å utvikle kontoret videre.

## Infrastruktur for læring: fylkesnivå og direktorat

Arbeids- og velferdsdirektoratet har en nøkkelrolle for å utvikle og forankre læringsprosessene i Nav. Direktoratet er fagdirektorat for alle ansatte i Nav, uavhengig av om de er ansatt på kommunalt eller statlig nivå. Direktoratet har mulighet for å influere på samhandlings- og styringsrutiner, og er en viktig aktør i utvikling av overgripende tiltak for å heve de ansattes kompetanse. *Direktoratets ansvar for å fremme læring* bør derfor presiseres, og direktoratet bør settes i stand til å ivareta denne rollen.

For å styrke lærings- og innovasjonskraften *bør bevilgende myndigheter dedikere ressurser* til innovasjon og læring, og gi fylkesnivået (statlig og kommunalt) i oppdrag å følge opp at de forvaltes på en hensiktsmessig måte. Erfaringer fra innovasjon og læring innenfor næringslivet kan gi ideer til organisasjonsmodeller (se ovenfor). Egne *kompetanseenheter*, med et særlig ansvar for å fange opp og spre innsikt fra utviklings- og forsøksvirksomheten og fra Nav-relevant forskning generelt, kan etableres både på fylkesnivå og på lokalkontornivå (på store kontorer). Nav-ansatte kan gis mulighet til å hospitere i slike enheter, slik at disse også kan bidra til individuell kompetanseheving og økt motivasjon. Fylkesnivået, både innenfor Nav og hos fylkesmannen, bør ha et særlig ansvar for å *fasilitere utveksling særlig mellom den praksisnære forsøks – og utviklingsvirksomheten og lokalkontorene*.

## Lederutvikling som forutsetning for kompetanseheving

Det stilles store krav til ledere i Nav. De skal lede medarbeidere med et sammensatt samfunnsmandat, samtidig som oppgavene til enhver tid vil være sterkt farget av samfunnsutviklingen. For å styrke lederrollen, og for å bidra til at det blir attraktivt å være leder i Nav, vi vil anbefale at det igangsettes et arbeid for å etablere et lederprogram overfor Nav inspirert av lederutdanningen innenfor utdanning og helse. Styrken til de overfor nevnte lederprogrammene er etter vår vurdering at de kombinerer kompetanseutvikling innenfor ledelse med relevant substanskunnskap. Dette er en kombinasjon som vil være svært viktig for utvikling av ledere i Nav.

Ut fra det fagansvaret Arbeids- og velferdsdirektoratet har for alle Nav-ansatte, er det naturlig at direktoratet (eventuelt i samarbeid med

sitt eierdepartement) får et hovedansvar for å sikre etableringen av et slikt program.

I tillegg til å skolere ledere bør ambisjonen for et slikt program være å forsterke utvekslingen mellom forskning og praksisfeltet, slik man blant annet har oppnådd med Senter for Helseadministrasjon. Utvekslingen vil gjøre Nav mer transparent for forskningen og vil også kunne bidra til økt forskningsinteresse for de problemer Nav selv oppfatter som påtrengende.

## Oppsummering av forslagene

Vi fremmer altså følgende forslag, her oppsummert med utgangspunkt i hvilke roller de ulike aktørene skal ivareta:

- Medarbeidere
  - Delta i prosesser for å utvikle karriereplan
  - Mulighet til etterutdanning, både som samarbeid med UH-sektoren og som Nav-interne opplæringsprogrammer
- Lokalkontor
  - Ledere sikres ressurser til å utvikle kontoret
  - Skape arenaer for refleksjon og diskusjon
  - Utnytte tilgjengelig læringsmateriale
  - Aktivisere og utnytte tilgjengelige ressurser, inkludert egne ansatte og brukerpaneler
  - Bruke partnerskapsmøtene aktivt
- Fylkesnivå
  - Særlig ansvar for å tilrettelegge for utveksling mellom forsøksvirksomhet og praksis
  - Drifte kompetanseenheter
- Direktorat
  - Ivareta rolle som fagdirektorat
  - Utvikle læringsmateriale til bruk på lokalkontorene, arrangere nasjonale kurs, forvalte og følge opp tilskuddsmidler. Utvikle pedagogiske styringsvirkemidler.
  - Etablere lederutviklingsprogram som kombinerer lederskolering med substanskunnskap



# Litteratur

- Argote, L., Gruenfeld, D., & Naquin, C. (2012). Group learning in organizations. In M. E. Turner (Ed.), *Groups at work: Theory and research* (pp. 369-411). New York: Routledge
- Argote, L., & Ophir, R. (2002). Intraorganizational learning. . In J. A. C. Baum (Ed.), *The Blackwell Companion to Organizations*. Oxford: Blackwell
- Askim, J, Fimreite, A.L., Moseley, A. og Pedersen, L.H. 2011. One-stop shops for social welfare: The adaptation of an organizational reform in three countries. *Public Administration*, 89 (4): 1451-1468
- Bay, A-H. (1989). Penger eller tjenester som sosialpolitisk virkemiddel. En teoretisk skisse. *Norsk Statsvitenskapelig Tidsskrift* 1989/4:327-343
- Bay, A-H. (2013). Valgfrihet og ansvarliggjøring. Finnes det en liberal stemme i debatten om trygdepolitiske reformer? I Gauden-Kolbeinstveit, L. og T. Ulserød (red.). *Ansvar. 15 essays*. Oslo: Civita: 91-105
- Bay, A-H. og Hellevik, T. (2002), *Kompetanse- og utdanningsbehov innenfor trygde- og arbeidsmarkedsetaten*. Oslo: NOVA, rapport nr. 11
- Breit, E og Rolfsen, M. (2014). Bruk av konsulenter i utviklingen av lean. I Rolfsen, M. (red.) *Lean blir norsk : Lean i den norske samarbeidsmodellen* Bergen: Fagbokforlaget: 211-221
- Crossan, M. M., Lane, H. W., & White, R. E. (1999). An Organizational Learning Framework: From Intuition to Institution. *The Academy of Management Review*, 24(3), 522-537. doi: 10.2307/259140
- Djuve, A. B., Nielsen, R. A., & Strand, A. H. (2012). *Kvalifiseringsprogrammet og sosialhjelpsutgiftene*. Oslo: Fafo, rapport nr. 63.
- Fevang, E., Markussen, S. og Røed, K. (2014) «NAV-reformen: Støvet legger seg etter en turbulent omstilling». *Søkelys på arbeidslivet*. Vol. 31, side 83-99
- Fimreite, A. L., & Hagen, K. (2009). Partnerskapet mellom stat og kommune: Velferdspolitikkenes territoriale dimensjon revisited? *Tidsskrift for velferdsforskning*, 12 (3), 155-167.
- Fossestøl, K., Breit, E., & Borg, E. (2014). *Nav-reformen 2014. En oppfølgingsstudie av lokalkontorenes organisering etter innholdsreformen*. Oslo: Arbeidsforskningsinstituttet. rapport nr. 13.
- Fossestøl, K., Breit, E., Andreassen, T. A., & Klemsdal, L. (2015). Managing Institutional Complexity in Public Sector Reform: Hybridization in Front-line Service Organizations. *Public Administration*, doi: 10.1111/padm.12144
- Gjernes, T., Bliksvær, T. & Lien, L. (2010), *Evaluering av HUSK – Høgskole- og universitetsosialkontor. Delrapport 2*. Bodø. Nordlandsforskning, rapport nr. 8
- Grødem, A. S. (2012). *Statlige tilskuddsmidler mot fattigdom og sosial eksklusjon: hvordan fungerer de lokalt?* Oslo: Fafo, rapport nr. 24

- Helgøy, I., Kildal, N., Nilssen, E. (2013), "Utvikling av en arbeidsrettet spesialistrolle i Nav". *Tidsskrift for velferdsforskning* 16 (3): 141-156
- Langeland, S. & Galaasen, A.M. (2014), Oppfølgingsarbeidet i nav under lupen: strekker ressursene til? *Arbeid og velferd* 1, 2014: 64–77
- Lam, A. (2000). Tacit Knowledge, Organizational Learning and Societal Institutions: An Integrated Framework. *Organization Studies*, 21(3), 487-513. doi: 10.1177/0170840600213001
- Riksrevisjonen (2011-2012). Riksrevisjonens undersøkelse av partnerskapet mellom staten og kommunen i NAV. Dokument 3:16
- Terum, L.I., Tufte, P.A. og Jessen, J.T. (2012), Arbeidslinja og sosialarbeiderne, i Stjernø, S. og Øverbye, E. (red.), *Arbeidslinja. Arbeidsmotivasjonen og velferdsstaten*. Oslo: Universitetsforlaget
- Terum, Lars Inge (2014). *NAV, arbeidslinja og sosialarbeiderutdanningene. BSV-utdannedes syn på NAV-reformen og arbeidsinkludering*. Oslo: Høgskolen i Oslo og Akershus, Småskrift nr. 6

# Institutt for samfunnsforskning

## 2015:6

<b>Forfatter/ Author</b>	<b>Ann-Helén Bay, Eric Breit, Knut Fossestøl, Anne Skevik Grødem og Lars Inge Terum</b>
<b>Tittel/Title</b>	Nav som lærende organisasjon
<b>Sammendrag</b>	<p>Rapporten diskuterer hvordan Nav kan styrkes som en lærende organisasjon. Til grunn for diskusjonen ligger erkjennelsen av at Nav er en stor organisasjon med et svært komplekst oppdrag, noe som gir særlige læringsutfordringer – og læringsmuligheter. Navs utfordringer og muligheter som lærende organisasjon diskuteres med utgangspunkt i innsikt fra Nav-evalueringen, fra forskningen om profesjoner og profesjonsutøvelse, og fra den generelle forskningen om velferdsstaten og velferdstjenestene. Forslagene som presenteres framhever karriereplaner for medarbeiderne, styrking av ledelsen på lokalkontorene, utviklingsarbeid på fylkesnivå, og styrking av direktoratets rolle som fagdirektorat. Rapporten er basert på et notat som ble utarbeidet for en ekspertgruppe som leverte i april 2015.</p>
<b>Emneord</b>	Nav, lærende organisasjon, utviklingsarbeid, aktivering, sosialt arbeid, ledelse i offentlig sektor, stat-kommune-samarbeid
<b>Summary</b>	<p>This report discusses how organisational learning can be strengthened in the Norwegian Labour and Welfare Administration (Nav). We start from the recognition that Nav is a large organization with a highly complex mandate, and that these features imply distinct challenges – and opportunities – for organizational learning. In the discussion of opportunities and challenges, we draw on the recent Nav evaluation, research on professions and professional practices, and on research on welfare services in general. Our proposals emphasize career plans for employees, empowerment of local leaders, development at the county level, and strengthening of the Nav directorate as an organ for promoting professional development. The report is based on a working paper that was submitted to an expert committee which reported in April 2015.</p>

---

**Index terms**

The Norwegian Labour and Welfare Administration,  
organizational learning, development, activation, social work,  
public sector leadership, state-municipality cooperation

---



# NAV SOM LÆRENDE ORGANISASJON

Rapporten diskuterer hvordan Nav kan styrkes som en lærende organisasjon. Til grunn for diskusjonen ligger erkjennelsen av at Nav er en stor organisasjon med et svært komplekst oppdrag, noe som gir særlige læringsutfordringer – og læringsmuligheter. Navs utfordringer og muligheter som lærende organisasjon diskuteres med utgangspunkt i innsikt fra Nav-evalueringen, fra forskningen om profesjoner og profesjonsutøvelse, og fra den generelle forskningen om velferdsstaten og velferdstjenestene. Forslagene som presenteres framhever karriereplaner for medarbeiderne, styrking av ledelsen på lokalkontorene, utviklingsarbeid på fylkesnivå, og styrking av direktoratets rolle som fagdirektorat. Rapporten er basert på et notat som ble utarbeidet for en ekspertgruppe som leverte i april 2015.

Institutt for  
samfunnsforskning

Institute for  
Social Research

Munthes gate 31  
PO Box 3233 Elisenberg  
NO-0208 Oslo, Norway  
T +47 23 08 61 00  
samfunnsforskning.no

ISBN (trykk):978-82-7763-466-1  
ISBN (Online):978-82-7763-467-8  
ISSN: 0333-3671