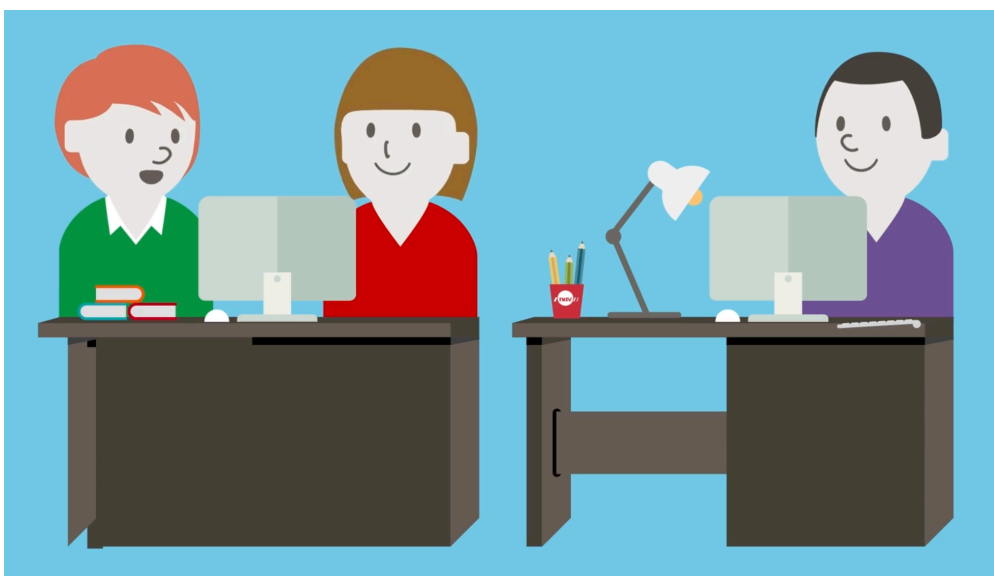


Per Morten Schiefloe, Martin Inge Standal, Hans Donali Tilset,  
Gudveig Gjørund og Lucia Liste Munoz

# Læringspraksis og læringskultur i NAV – Arbeids- og tjenestelinjen

En ståstedsanalyse




*«Skulder-til-skulder-læring er vel og bra,  
men det spørres hvilken kompetanse skuldra har.»*

Rapport 2022  
Studio Apertura

 **NTNU**  
Samfunnsforskning

Illustrasjon på forsiden:

Klipp fra introduksjonsfilm i NAV sitt prosessverktøy «*Kompetanseledelse*».

 <b>NTNU</b> Samfunnsforskning  <b>Studio Apertura</b> Postadresse: 7491 Trondheim Besøksadresse: Dragvoll Allé 38B,  Telefon: 73 59 63 00 Telefaks: 73 59 62 24 E-post: kontakt@samforsk.no Web.: www.samforsk.no  Foretaksnr. : NO 986 243 836		<b>RAPPORT</b>	
		TITTEL  <b>Læringspraksis og læringskultur i NAV – Arbeids- og tjenestelinjen</b>  En ståstedsanalyse	
		FORFATTERE Per Morten Schiefloe, Martin Inge Standal, Hans Donali Tilset, Gudveig Gjøsund og Lucia Liste Munoz	
		OPPDRAGSGIVER NAV	
GRADERING Åpen		OPPDRAGSGIVERS REF. Per Inge Langeng	
ISBN	978-82-7570-676-6 (Digital utgave)	PROSJEKTNR. 3611	ANTALL SIDER OG BILAG 53 + xii
DATO 15.02.2022	PROSJEKTLEDER Per Morten Schiefloe		KVALITETSSIKRET AV Per Morten Schiefloe
SAMMENDRAG  Denne rapporten er et bidrag innenfor den strategiske samarbeidsavtalen mellom NAV og NTNU, der et av formålene er å «styrke kunnskapsbasert praksis ved å utvikle NAV som en lærende organisasjon, med fokus på forbedring av organisatoriske prosesser og tjenester».			
Sammendrag av innholdet i rapporten finnes på side ix			
STIKKORD	NAV, organisasjonslæring, læringskultur, læringspraksis		



## FORORD

Denne rapporten er et bidrag innenfor den strategiske samarbeidsavtalen mellom NAV og NTNU, der et av formålene er å «styrke kunnskapsbasert praksis ved å utvikle NAV som en lærende organisasjon, med fokus på forbedring av organisatoriske prosesser og tjenester».

I tillegg til å gi innspill til NAVs arbeid, er målet også at rapporten skal bidra til å etablere et fundament for videre forskning innenfor rammeavtalen mellom NAV og NTNU.

Prosjektet er gjennomført av forskere ved NTNU Samfunnsforskning, etter avtale med NAV og NTNU.

Vi takker informanter fra regionene Trøndelag, Møre og Romsdal og Troms og Finnmark som velvillig har stilt opp og bidratt med sine erfaringer og synspunkter. En særlig takk til Ann Kristin Løe ved NAV Trøndelag for verdifull bistand i utvelgelsen av deltakere og praktisk tilrettelegging.

Trondheim, 15.02.22

Per Morten Schiefloe  
Prosjektleder  
NTNU Samfunnsforskning



## INNHold

FORORD.....	v
INNHold .....	vii
SAMMENDRAG.....	ix
1 Bakgrunn og formål for undersøkelsen.....	1
2 Teori – kunnskap og kompetanse .....	2
2.1 Lærende organisasjoner .....	4
2.2 Læringskultur og læringspraksis .....	5
3 Tidligere forskning og kartlegginger av kunnskapsbehov og læring i NAV .....	7
3.1 FoU-rapporter og FoU-planer fra NAV.....	8
3.2 Tidligere forskning og kartlegginger av kunnskapsbehov og læring i NAV ....	8
4 Metode.....	10
5 Organisering av kompetanseutviklingen i NAV .....	12
5.1 Generell oversikt.....	12
5.2 Arbeidsdeling og ansvar på ulike nivåer: sentralt, fylke, lokalt .....	13
5.2.1 Informantenes synspunkter på organisasjonsnivåer og ansvar .....	14
5.3 Forholdet mellom nivåene, samarbeid og arbeidsdeling .....	17
5.4 Statlig og kommunal inndeling .....	19
5.5 Samarbeid på tvers av kontorer .....	20
5.6 Nettverk i NAV .....	21
5.7 Oppsummering organisering .....	22
6 Læring i praksis.....	22
6.1 Organiserte kompetansetilbud i NAV .....	22
6.2 Ny i NAV .....	25
6.3 Definerte roller med opplæringsansvar.....	26

6.4	Lederes betydning for kompetanseutvikling .....	28
6.5	Lokale praksiser og lokale variasjoner .....	29
6.6	Individuelt ansvar for kompetanseutvikling .....	32
6.7	Ressurser og tid til læring .....	33
6.8	Oppsummering læring i praksis .....	35
7	Sentralisering-desentralisering – standardisering vs. lokal tilpasning .....	36
7.1	Oppsummering sentralisering-desentralisering .....	40
8	Kultur for læring .....	40
8.1	Individuell og kollektiv læringsmotivasjon.....	40
8.2	Kompetansebehov .....	41
8.3	Forholdet mellom teori og praksis, samarbeid med forskning.....	43
8.4	Læringsklima – forventninger fra ledere og kolleger.....	45
8.5	Oppsummering kultur og læring.....	46
9	Læring i NAV.....	47
9.1	Overordnede synspunkter, læringens plass på den opplevde agendaen ....	47
9.2	Prosjekt <i>Økt kompetanse</i> .....	48
10	Avsluttende kommentarer .....	49
11	Referanser.....	52



## SAMMENDRAG

Det er en uttrykt målsetting for NAV å styrke læring og kompetanse, særlig når det gjelder brukerrettede tjenester og ytelser. Dette er også en hovedbegrunnelse for prosjektet *Økt kompetanse*.

Analysen som presenteres i denne rapporten sikter mot å gi tentative svar på tre sentrale spørsmål knyttet til målsettingen om å styrke læringen og øke kompetansenivået innenfor Arbeids- og tjenestelinjen: (1) Hvordan fungerer arbeidet med kompetanseutvikling, med hensyn til ressurser, praksis og resultater? (2) Har prosjektet *Økt kompetanse* gitt noe bidrag her? (3) Hva er sterke og svake sider ved måten en arbeider med kompetanseutvikling på?

I rapporten er det lagt vekt på å avdekke sentrale tendenser i forhold til disse tre spørsmålene, basert på hvordan dette erfares blant NAV-ansatte på ulike organisatoriske nivåer og lokasjoner. Data er samlet inn gjennom kvalitative intervjuer med et strategisk utvalg av respondenter (35) i tre fylker: Trøndelag, Troms/Finnmark og Møre og Romsdal. Et så vidt lite utvalg gir ikke grunnlag for statistisk generalisering, men kan likevel være tilstrekkelig for å identifisere hovedtrekk, og for å lokalisere temaer som bør fokuseres i organisasjonens videre arbeid med læring og kompetanseutvikling.

Et generelt mål for NAV må være å utvikle seg som en *lærende organisasjon*, som kan forklares som en organisasjon som tilfredsstillter to kriterier: (1) å legge til rette for læring blant alle deltakere, og (2) kontinuerlig utvikle seg selv for å nå sine strategiske mål. En annen måte å si det på er at det dreier seg om læring på individnivå og på systemnivå. Avgjørende for å lykkes med dette er en god *læringskultur* og en effektiv *læringspraksis*.

### *Organisering*

Kompetansearbeid i NAV er organisert i tre nivåer, der fylkeskontoret har rollen som en oversetter og fasilitator mellom direktorat og NAV-kontor. I fylkene opplever de at direktoratet sine fagområder er lite samordnet i sin kommunikasjon nedover, og at fagene opererer i *siloeer*. Fylket videreformidler direktoratets krav og forventninger om opplæringstiltak til NAV-kontorene. NAV-kontorene er imidlertid svært ulike, og det er dermed stor variasjon i hva det enkelte kontor har av kompetanse internt og hva de trenger av støtte. Det ser ikke ut til å være en felles forståelse for fylkets rolle i kompetansearbeidet, og tilbud fra fylket er ikke alltid samordnet med planene til det enkelte NAV-kontor. NAV-kontorene savner mer struktur og forutsigbarhet, og bedre planlegging av opplæringstiltak som skal gjennomføres.

NAV har mange fag- og kompetansenettverk, men det er få krav til hvordan disse nettverkene skal fungere og hvilke forventninger som stilles til de som deltar i nettverkene. Opplevelsen av nettverkene varierer, men mange beskriver dem som positive. Mange informanter gir imidlertid uttrykk for at de savner en bedre organisering av disse nettverkene.

### *Praksis*

Det meste av nødvendig informasjon for å gjøre jobben i NAV finnes tilgjengelig for alle, men det mangler et system for systematisk kompetanseheving ute i kontorene. NAV har definert flere roller som har et særskilt ansvar i forbindelse med kompetanseheving og veiledning av ansatte i hverdagen. Det er noe ulik praksis på de ulike kontorene hvordan disse rollene fungerer og hvordan NAV-leder aktivt involverer disse i sitt arbeid med kompetanseoversikter og kompetanseplaner. Noen opplever også at mandatet til de ulike rollene er uklart og at deres oppgave er lite forankret i organisasjonen.

Det er stor grad av enighet om at den enkelte, i samspill med sin leder, er ansvarlig for egen kompetanse, men at det kan være vanskelig å både finne tid, og å prioritere hva som er mest viktig å lære.

### *Sentralisering – desentralisering*

Det beskrives flere dilemmaer knyttet til sentralisering-desentralisering, styring og myndige NAV kontor. For eksempel kan det være problematisk at kompetansen og dermed tjenestene er ulike fra kontor til kontor, at lokale kompetanseopplegg gjør det vanskelig for sentrale linjer å ha oversikt over kompetansebehov, eller at det overordnede ansvaret for tjenesteleveransene i fylkene ligger på fylkeskontorene. De fleste informantene understreker at opplæringen må være basert på praksisfeltet slik at en møter brukernes behov, noe som er enklere gjennom myndige NAV-kontor som selv vet best hvor skoen trykker.

### *Kultur for læring*

Det er en gjennomgående oppfatning om at kontinuerlig kompetanseutvikling er forventet, nødvendig og viktig på alle nivåer i NAV. Ansatte har gjennomgående både en intern motivasjon for å øke sin kompetanse, og en forventning fra kolleger om at dette er en del av jobben. Ledere har en viktig rolle i utvikling og vedlikehold av en god læringskultur.

### *Generelle utviklingstrekk*

Det har skjedd mye positivt på læringsfronten de siste årene. Mye av dette er i større grad enn tidligere initiert på kontornivå. Det oppfattes positivt, fordi kompetanseutviklingen da blir praksisnær.

Informantene beskriver at det er mye oppmerksomhet om kompetanseutvikling, og at dette er tydelig formidlet og forankret. Tre hovedproblemer fremheves imidlertid: 1) mange konkurrerende initiativer som ikke alltid er godt koordinert, 2) veldig ulike lokale forhold, og 3) og mangel på struktur, verktøy og system.

Prosjektet *Økt kompetanse* har som målsetting å få flere i NAV til å forstå at kompetanse er viktig for å nå organisasjonens mål, samt at medarbeiderne skal bli motiverte for, og ønske å bruke tid og ressurser til kompetanseutvikling. I tillegg har prosjektet som suksesskriterier at det jobbes systematisk med kompetanseutvikling, og at det bygges gode strukturer for kunnskapsdeling og kompetanseutvikling på ulike nivåer i organisasjonen.

Basert på det informantene i denne rapporten sier, har man sett en bedring ved flere av de overnevnte punktene de siste årene. De aller fleste er fornøyd med utviklingen med kompetansearbeidet i NAV. Den økte oppmerksomhet om læring og kompetanse som rapporteres i intervjuene, sammenfaller i tid med prosessen på kompetansestrategi og prosjektet *Økt kompetanse*. Mange har også hørt om *Økt kompetanse*, men det er ikke mulig å fastslå med sikkerhet at de praktiske og kulturelle endringene som informantene forteller om, har noe med dette prosjektet å gjøre. Det er imidlertid en rimelig hypotese at det her er en viss årsakssammenheng.

Sett i forhold til definisjonen av en lærende organisasjon, er hovedinntrykket at NAV har kommet ganske langt i å legge til rette for at de enkelte medarbeidere får anledning til å utvikle seg. Når det gjelder det andre hovedkriteriet, om organisasjonens evne til å utvikle seg som system, synes det imidlertid å gjenstå en god del med hensyn til hvordan kompetanseutviklingen er organisert og tilrettelagt, både i forholdet mellom nivåene, i avveiningen mellom formelle og uformelle mekanismer, og mellom sentral styring og lokal autonomi.

### *Generelle anbefalinger – tema som bør adresseres*

Generelle utfordringer er knyttet til arbeids- og ansvarsdeling mellom nivåer og til utvikling av en mer gjennomtenkt og enhetlig praksis, særlig knyttet til fylkenes rolle.

Det trengs tydeligere strukturer for hvordan opplæring skal organiseres og gjennomføres, kanskje i form av ulike modeller for store og små enheter.

Selv om behovet for læring er tydelig erkjent, er det mange steder en utfordring å finne gode opplegg for trening, og å ha tid og arenaer for refleksjon.

Det er opprettet ulike roller med ansvar for opplæring og erfaringsoverføring, eksempelvis som fagutvikler og teamkoordinator. Resultatene peker på utfordringer både med hensyn til organisering, rolleavklaringer og forankring ute i organisasjonen.

Hvordan en skal organisere formelle læringsnettverk, er åpenbart uavklart.

Det gjenstår å få på plass gode mekanismer for samarbeid med forskningsmiljøer og å ta inn og oversette ny, forskningsbasert kunnskap på en slik måte at den gir praktisk nytte.

Å få spredt gode praksiser på tvers av enheter og fagområder fremstår fortsatt som krevende.

Det er viktig å oppfordre til uformell kompetanseoverføring og erfaringsdeling. Å tilrettelegge arenaer og stimulere til kunnskapsdeling og kunnskapsutvikling, fremstår derfor som en viktig lederoppgave på alle nivåer.

## 1 Bakgrunn og formål for undersøkelsen

Det er en uttrykt målsetting i NAV om å styrke læring og kompetanse, spesielt når det gjelder de brukerrettede tjenestene og ytelsene (NAV, 2019). Dette fremheves som ett av tre innsatsområder i Langtidsplanen for NAV for perioden 2018-2021, og er blant annet bakgrunnen for prosjekt *Økt kompetanse*.

Overordnet visjon for *Økt kompetanse* er at «NAVs medarbeidere har de kunnskaper og ferdigheter som trengs for å få mennesker i arbeid og skape gode brukeropplevelser». For å oppnå dette er det formulert fire resultatmål:

- NAV har oppdaterte rammer for kunnskapsdeling og kompetanseutvikling
- NAV har utviklet effektive strukturer (arenaer, nettverk, kanaler) for kunnskapsdeling og kompetanseutvikling
- NAV har identifisert og prøvd ut treffsikre modeller og metoder for kompetanseutvikling
- NAV understøtter at ledere og medarbeidere tar felles ansvar for kompetanseutvikling og bidrar til kunnskaps- og erfaringsdeling i organisasjonen

Den analysen som presenteres i denne rapporten tar utgangspunkt i avtalen om strategisk samarbeid mellom NAV og NTNU, temaområde *Organisasjon og læring*. Formålet er å gi svar på tre spørsmål knyttet til NAVs generelle målsetting om å styrke læringen i organisasjonen.

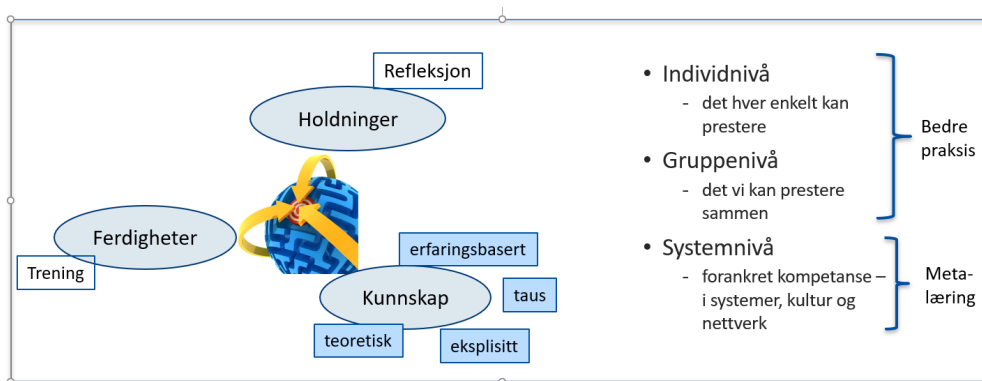
- Hvordan ser arbeidet med kompetanseutvikling i NAV (Arbeids- og tjenestelinjen) ut nå, med hensyn til organisering, ressurser, praksis og resultater?
- Har det interne prosjektet *Økt kompetanse* bidratt til utvikling i arbeidet med kompetanseutvikling, og i tilfelle på hvilke måter?
- Hva er sterke og svake sider ved måtene kompetanseutvikling skjer på i dag, og hvordan kan en tilrettelegge for videre utvikling innenfor dette feltet?

I arbeidet med analysen er det primært lagt vekt på å avdekke sentrale tendenser og hovedtrekk i hvordan disse problemstillingene oppleves blant NAV-ansatte. Det er derfor valgt en eksplorerende tilnærming basert på kvalitative intervjuer med et begrenset antall respondenter i Arbeids- og tjenestelinjen. Resultatene kan derfor ikke uten videre generaliseres til hele populasjonen, eller til andre deler av NAV, men de kan i en eventuell oppfølging følges videre gjennom mer kvantitative tilnærminger.

## 2 Teori – kunnskap og kompetanse

*Kunnskap* omfatter det en kan, og representerer et potensial som kan utnyttes for analytiske og praktiske formål. Kunnskapen kan være teoretisk og oppnås gjennom organisert eller uorganisert læring. Den kan også være basert på egne eller andres erfaringer. Kunnskapen kan være eksplisitt og kan dermed formidles til andre i muntlig eller skriftlig form. Den kan også være taus, i den forstand at den kan være nyttig i arbeidsutøvelsen, men ikke er slik at den uten videre kan videreformidles. En medarbeiders *kompetanse* er evnen til å ta kunnskapen i bruk for å oppnå bestemte målsettinger.

Kompetanse i arbeidslivet omfatter to andre komponenter i tillegg til kunnskap, som begge er relevante for arbeidet i NAV. Den ene dreier seg om *ferdigheter*, som har å gjøre med koblingen mellom kunnskap og praksis. Den andre dreier seg om *holdninger* og hva en ser på som viktig og retningsgivende for innsats – eller mangel på innsats. Ferdigheter erverves gjennom trening, mens holdninger utvikles gjennom refleksjon, alene eller i kollegiale sammenhenger (Schiefløe 2019, Lai 2013). Noen forskere regner i tillegg inn evner som et element i kompetanse (Lai 2013), men en kan argumentere for at en heller skal betrakte evner som en forutsetning for utvikling av kompetanse. Uansett er det slik at evner, som generell intelligens, i liten grad kan påvirkes gjennom opplæring eller andre tiltak i arbeidslivet.



Figur 1: Kompetanse (Schiefløe 2019).

En kan også snakke om kompetanse som et gruppefenomen og som et organisasjonsfenomen. Kompetanse på gruppenivå dreier seg da om hva en avgrenset gruppe av mennesker kan få til sammen, og fremtrer som et resultat av samspillet mellom individuell kompetanse og gruppens ferdigheter, for eksempel i form av evne til kommunikasjon, samarbeid og felles problemløsning.

Et kjent begrep i organisasjonsforskningen, som favner både individuell og gruppebasert kompetanse, er *praksisfellesskap* (communities of practice) (Wenger 1998). Et praksisfellesskap utvikles når kolleger med relativt likeartede arbeidsoppgaver over tid finner frem til et sett av måter å løse oppgaver på, som også blir formidlet til nye medlemmer, – «det er slik vi gjør det her». Vi kan også se denne formen for delt kompetanse som et element i den aktuelle gruppens lokale kultur. Et relevant spørsmål i NAV er i hvilken grad det eksisterer slike lokale praksiser på ulike kontorsteder.

I organisasjoner der arbeidsoppgavene omfatter utvikling og nyskaping, kan det etableres et *kunnskapsfellesskap* (community of knowledge) (Boland og Tenkasi 1995). Kunnskapsfellesskapet oppstår når medarbeidere har ulik og spesialisert kompetanse, og der de gjennom kommunikasjon og samarbeid utvikler og deler ny kunnskap. Boland og Tenkasi omtaler dette som «perspective making». En viktig egenskap ved gode kunnskapsnettverk er også at de evner å ta inn ny kunnskap utenfra, noe som omtales som «perspective taking». I NAV møter en denne problemstillingen i spørsmålet om samarbeid med forskningsmiljøer og i evnen til å finne frem til og ta i bruk forskningsresultater. Men “perspective taking” er også relevant i forholdet mellom lokale og sentrale enheter, og evnen lokale enheter har til å hente inn og dra nytte av ny kunnskap. Forutsetningene for praksisfellesskap og kunnskapsfellesskap er både kulturelle og sosiale, og er knyttet til noen grunnleggende kvaliteter ved organisasjonen. Kunnskapsutvikling og kunnskapsdeling forutsetter et kulturelt fundament i form av verdier, normer og etablerte praksiser, og er bare mulig i organisasjoner der det er velutviklede nettverk, åpne kommunikasjonskanaler og gode samarbeidsrelasjoner.

Typisk for mye av arbeidet i NAV er at det fordrer flerfaglig kompetanse og samarbeid mellom ulike faggrupper, som sosialt arbeid, jus, psykologi, medisin og økonomi. Wegner m.fl (1985) bruker begrepet «transactive memory» for å beskrive kunnskapsbasert samarbeid i flerfaglige grupper. Begrepet «transactive memory system - TMS» (Hollingshead 1998) beskriver et uformelt system for lagring, gjenfinning og utnytting av et kunnskapsrepertoar innenfor en gruppe eller en organisatorisk enhet. Et velutviklet TMS fungerer gjennom delt kunnskap om hvem som vet hva og hvor ekspertise finnes. Empiriske studier har dokumentert betydningen av TMS som en suksessfaktor i tverrfaglig samarbeid innenfor felt som medisin og ingeniørfag (Mohammed m.fl. 2021). En annen måte å uttrykke dette på, er å si at det viser betydningen av kunnskapsutveksling innenfor uformelle nettverk. En kan gå ut fra at dette også er tilfellet innenfor NAV.

Når vi skal karakterisere organisasjoner som helhet, kan vi snakke om *kompetanse på systemnivå*. Kompetanse på systemnivået kan være forankret både i den formelle og den uformelle strukturen. Formell systemkompetanse kan være nedfelt i regler, prosedyrer, karriereplaner og opplæringstiltak, mens uformell systemkompetanse best kan forstås som et element i organisasjonens kultur. Et folkelig uttrykk kan være at “det sitter i veggene”. Den uformelle systemkompetansen kommer særlig til uttrykk gjennom kunnskapsoverføring og sosialisering av nye medarbeidere. Men kompetanse på systemnivå kommer også til uttrykk gjennom organisasjoners evne til å lære og utvikle seg, og omfatter både kulturelle og relasjonelle kvaliteter, i form av verdier, tankesett, forståelse, og sosiale og ledelsesmessige praksiser.

## 2.1 Lærende organisasjoner

Når NAVs oppgaver og arbeidsbetingelser endres, må også måten NAV opererer på endres. Nye utfordringer og nye løsninger krever nye arbeidsmåter og ny kompetanse, både på individ-, gruppe- og systemnivå. Et samlebegrep kan være *organisatorisk læring*.

Begrepet *lærende organisasjon* kom inn i språket på slutten av 1980-tallet. En god definisjon ble formulert av Pedler m.fl. i 1989: “En lærende organisasjon er en organisasjon som legger til rette for læring blant alle sine deltakere, og som også kontinuerlig utvikler seg selv, for å nå sine strategiske mål” (Pedler, Boydell & Burgoyne 1989:91).

Dersom en tar denne definisjonen som retningsgivende for NAVs arbeid med kompetanseutvikling, kan en formulere to målsettinger:

- å legge til rette for kontinuerlig videreutvikling av medarbeidernes kompetanse – kunnskaper, ferdigheter og holdninger –, både som enkeltindivider og som lagspillere, slik at de er rustet for å gjøre en best mulig jobb
- å utvikle NAV som et kunnskapssystem, der erfaringsinnhøsting, analyse og ny kunnskap bidrar til organisasjonens utvikling, både på lokalt og sentralt nivå.

Å utvikle organisasjoner slik at de blir bedre og mer effektive er krevende. Peter Senge er leder for *Center for Organizational Learning* ved MIT og internasjonalt kjent for boka *Den femte disiplin. Kunsten å skape den lærende organisasjon* (Senge, 1990/1991). Han starter sine resonnementer med å slå fast at «*Det er ingen tilfeldighet at de fleste organisasjoner er dårlige til å lære. Måten de er utformet og ledet på, måten oppgaver er definert på, og, aller viktigst, måten vi alle er opplært til å tenke og samhandle på (ikke bare i organisasjoner, men generelt) ... skaper*

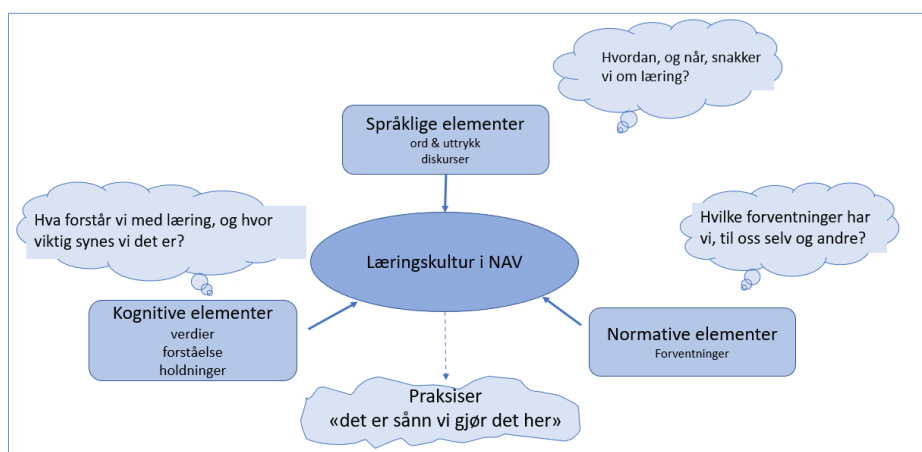


*grunnleggende svakheter i måten vi lærer på. Disse svakhetene gjør seg gjeldende til tross for anstrengelsene til dyktige og engasjerte medarbeidere.» (Senge 2006:18).*

Senge peker på fem veier mot organisatorisk læring, som omfatter både individnivå, gruppenivå og organisasjonsnivå: «personlig mestring, mentale modeller, felles visjon, gruppelæring og systemtenkning». Systemtenkning beskriver han som «en tilnærming som gjør det mulig å se helheter. Det er et rammeverk for å se relasjoner og ikke bare enkeltheter, og for å se mønstre i endring, og ikke bare øyeblikksbilder.» (Senge 2006:68). Systemtenkning er den femte og mest grunnleggende disiplinen, som er avgjørende for å forstå hvordan fenomener henger sammen, og dermed også for å håndtere kompleksiteten i moderne organisasjoner. Systemtenkningen dreier seg også om evnen til å se sin egen og andres kompetanse og aktivitet i en større sammenheng.

## 2.2 Læringskultur og læringspraksis

Enkelt uttrykt kan en si at forutsetningene for å lykkes med å gjøre NAV til en lærende organisasjon, dreier seg om to organisatoriske egenskaper: *læringskultur* og *læringspraksis*. Læringskultur kan igjen dekomponeres i tre hovedelementer: kognitive, språklige og normative. De kognitive elementene omfatter forhold som verdier og holdninger til læring, de språklige elementene dreier seg om hvordan en snakker om kompetanse og læring og hva slags argumenter som betraktes som relevante, mens de normative elementene peker på forventninger og hva som er godtatt og ikke godtatt atferd med hensyn til kompetanseutvikling. Læringskulturen kan så komme til uttrykk i praksis: “det er sånn vi gjør det her”.

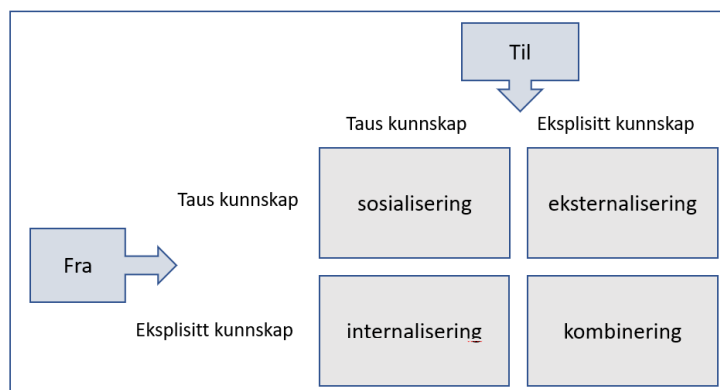


Figur 2: Læringskultur

En organisasjons læringspraksis omfatter hvordan kompetanseutvikling og kompetanseoverføring faktisk skjer. Slike prosesser kan være formelt organisert, for eksempel i form av kurs og prosedyrer for erfaringsoverføring. Men mye av læringen i organisasjoner skjer også uformelt, ved at kolleger utveksler erfaringer og ved at yngre og uerfarne lærer av de som er eldre og har mer erfaring. Mye av den uformelle læringen er ofte også nettverksbasert. Gode organisasjoner kjennetegnes gjerne ved at de både håndterer formell og uformell kompetanseutvikling – noe som er organisert og tilrettelagt, og noe som nærmest “går av seg selv”.

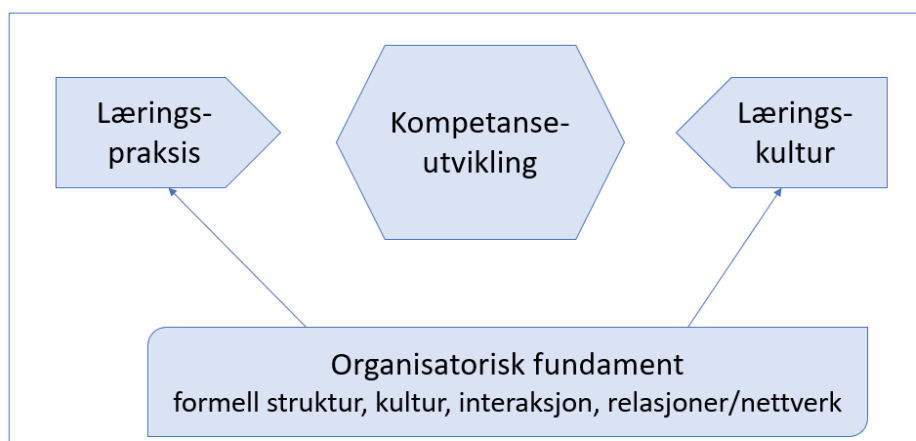
Nonaka og Takeuchis læringstypologi (1995), og skillet mellom eksplisitt og taus kunnskap, kan være et nyttig utgangspunkt for å forstå hvordan læring skjer. Med eksplisitt kunnskap menes da det som kan uttrykkes verbalt og lagres utenfor individet ved bruk av ord og symboler, for eksempel i form av lærebøker og manualer. Et eksempel er den kunnskapen som er tilgjengelig gjennom kurs. Et annet eksempel er kunnskap som overføres gjennom kollegaveiledning. Taus kunnskap er det som vanskelig kan uttrykkes i form av ord, som erverves gjennom erfaring, og som «lagres i hodet» til den enkelte arbeidstaker. Taus kunnskap kan noen ganger overføres ved observasjon, for eksempel ved at en medarbeider ser og hører hvordan en kollega løser en oppgave. Overgangene mellom disse to kunnskapsformene omtales som henholdsvis sosialisering, eksternalisering, internalisering og kombinerings.

Sosialisering innebærer da at en gjennom samvær, samtaler og observasjon lærer seg hvordan oppgaver vanligvis løses, uten at dette nødvendigvis er et resultat av bevisste opplæringstiltak. Internalisering innebærer at bestemte former for eksplisitt kunnskap er allment akseptert og blir tatt for gitt. Eksternalisering skjer når taus kunnskap uttrykkes på måter som gjør den tilgjengelig for andre. Et eksempel er når en erfaren medarbeider reflekterer over hvordan hun vanligvis løser oppgaver, og deretter forteller om det til andre. Kombinerings betyr at ulike kunnskapspelelementer settes sammen slik at det dannes ny kunnskap. Innovasjon skjer ofte slik.



Figur 3: Eksplisitt og taus kunnskap, og overganger mellom disse formene

Læringskultur og læringspraksis er kvaliteter som igjen er avhengige av generelle organisatoriske egenskaper, som formell struktur/organisering, regelverk, insentiver, ledelse, kommunikasjon, generelle kulturtrekk o.a. Utgangspunktet for et lærende NAV kan da illustreres som i figur 4.



Figur 4: Læringskultur og læringspraksis

3 Tidligere forskning og kartlegginger av kunnskapsbehov og læring i NAV  
 Prosjektet er forelagt et sett med dokumenter som danner bakgrunnen for prosjektet Økt Kompetanse og for denne ståstedsanalysen. Hensikten var ikke at disse skulle inngå i en dokumentstudie, men at en gjennomgang av dokumentene ville gi en bedre forståelse for hvordan NAV arbeider med kompetanse, kunnskapsutvikling og forskning. Denne forståelsen har vært viktig i arbeidet med å lage intervjuguide og for å gjennomføre intervjuene med NAV-ansatte.

### 3.1 FoU-rapporter og FoU-planer fra NAV

#### *FoU-rapport 2017 og 2018*

Rapportene oppsummerer FoU-aktiviteten i NAV for henholdsvis 2017 og 2018. NAV hadde i disse årene mange pågående prosjekter som fordelte seg på de tematiske satsingsområdene: 1) *Arbeidsinkludering*, 2) *Interaksjon med brukerne*, 3) *Arbeid og helse* samt 4) *Innovasjon og læring*. Av disse handler de tre første hovedsakelig om økt kunnskap som bidrar til at NAV sine tjenester kan bli bedre. Det fjerde satsingsområdet, *Innovasjon og læring*, går mer på interne forhold og organisatoriske prosesser. I 2017 og 2018 har det bare vært to bidragsfinansierte prosjekter innenfor dette satsingsområdet, men betydningen av området understrekes i FoU-rapporten fra 2018:

*«Innenfor dette tematiske området trengs kunnskap om hvordan man best kan spre og dele både forsknings- og erfaringsbasert kunnskap i organisasjonen, og sørge for at kunnskapen blir tatt i bruk.»*

For å få mer kunnskap om innovasjon og læring finansierte NAV fra 2018 til 2020 en postdoktorstilling ved OSIRIS-senteret ved Universitetet i Oslo. Arbeidet skulle handle om bruken av forskning i organisasjons- og tjenesteutvikling i NAV. Dette arbeidet peker på at forskning kan være særlig nyttig i senere faser i innovasjonsarbeid, der den blant annet kan bidra til å formalisere erfaringsbasert kunnskap, og å skape legitimitet rundt innovasjonen (Gulbrandsen & Høiland, 2021).

#### *FoU-plan for NAV, 2021-2025*

Denne planen beskriver NAV's FoU-satsing de neste årene med fire tematiske satsingsområder som alle er knyttet opp til de tjenestene NAV skal levere, samt hvordan NAV skal løse sitt samfunnsoppdrag. I kapitlet om Tilgjengeliggjøring, formidling og bruk av kunnskap understrekes betydningen av at forskning «må brukes for å gi verdi», og det beskrives hvordan organisasjonen skal arbeide for å formidle ny kunnskap ut til sine ansatte. Men det er vanskelig å finne beskrivelser av FoU-aktiviteter som handler om utfordringene knyttet til læring og kompetanseutvikling i en så stor og komplisert organisasjon som NAV.

### 3.2 Tidligere forskning og kartlegginger av kunnskapsbehov og læring i NAV

Dokumentgjennomgangen viser at læring og kunnskap i NAV forstås på ulike måter. For det første kan man skille mellom praktiske og teoretiske kunnskapssyn. Praktiske kunnskapsforståelser vektlegger gjerne betydningen av profesjonelt skjønn, dialog, refleksjon og brukermedvirkning, mens teoretiske kunnskapsforståelser er av generell karakter og understreker betydningen av sikker kunnskap om sammenhengen mellom årsak og virkning (Breit, Fossetøl & Pedersen, 2019).

For det andre utøver NAV-medarbeideren tjenester som bygger både på en strukturell og en prosessuell kunnskapsforståelse. Strukturell kunnskapsforståelse innebærer at kunnskap opparbeides gjennom standardisering av ferdigheter og erfaring via retningslinjer, rutinebeskrivelser og opplæringsprogrammer. På den måten blir ansattes kunnskap beskrevet gjennom dokumentasjon basert på standardisering og målstyring. Samtidig skal medarbeiderne utøve skjønn, bidra til individuell tilrettelegging, være kreative, fleksible, ha analytiske egenskaper og samarbeidsevner, og reflektere over dette, noe som bidrar til prosessuell kunnskapservelse.

For det tredje skiller NAV også mellom vertikal og horisontal læring. På det lokale NAV-kontoret skal det etableres arenaer for kunnskapsdeling og kompetansenettverk som skal styrke vertikal og horisontal læring. Det skal også legges til rette for handlingsstøtte i form av kollegastøtte. Medarbeiderne skal både ha kompetanse om det sammensatte og unike, og det som har grunnlag i evidensbasert kunnskap. Dette er ikke uvanlig i organisasjoner som behandler mennesker. Det må nødvendigvis ligge til grunn en ramme basert på lovverk, retningslinjer og prosedyrer dersom man skal kunne tilby et rettferdig og faglig tilbud.

Ifølge Thorbjørnsen (2020), har NAV blant annet blitt kritisert for å være for opptatt av den strukturelle forståelsen av kunnskap – av å styre ting som kan telles, og av standarder og prosedyrer i utøvelsen av mål- og resultatstyring for organisasjonen (Vågeng-utvalget, 2015). I Meld. St. 33 (2015-2016) (Arbeids- og sosialdepartementet, 2015) understrekes det at dette bør vektlegges i mindre grad framover, og at det bør legges mer vekt på ansattes refleksjon over eget arbeid, på hvordan oppgavene kan løses på en annen måte, og på å gi aksept for å feile og rom for å lære av feilene. Med andre ord skal en prosessuell kunnskapsforståelse stå mer i sentrum.

Breit, Fossetøl og Pedersen (2018) har studert to prosjekter i NAV-programmet «Praksis og kunnskapsutvikling i NAV-kontorer». Det ene prosjektet utviklet ny kunnskap basert på praksis, mens det andre utviklet evidensbasert kunnskap. Den praksisbaserte kunnskapen fikk forholdsvis liten legitimitet ved NAV-kontoret, mens den evidens-baserte kunnskapen fikk vesentlig høyere legitimitet. Dette kan tyde på at det er et «kunnskapshierarki», der noe kunnskap er mer verdt enn annen kunnskap. Slike kunnskapshierarki er ikke unikt for NAV, men gjelder for store deler av samfunnsvitenskapelig og medisinsk forskning. Breit et al. (2018) konkluderer med at det ikke er noen motsetninger mellom praksisbasert og evidensbasert kunnskap, men at ulike typer arbeid krever ulike type kunnskap, og at det er viktig å forstå betydningen

av ulike typer kunnskap og å avklare hvilken type kunnskap som behøves i ulike situasjoner.

Breit, Fossetøl og Pedersen (2019) tar opp utfordringer knyttet til ulike kunnskapsforståelse og hva kunnskapsbasert praksis er, (praksisbasert vs. evidensbasert) i en organisasjon med samstyring. Dette gjør de gjennom en analyse av satsingen «Praksis og kunnskapsutvikling i NAV-kontorer». De skriver i sitt sammendrag:

*«Vi [...] peker på tre ulike kunnskapssyn som har preget gjennomføringen og resultatene av satsingen: (a) et åpent kunnskapssyn hos departementet, basert på samarbeid, lokale initiativ og nasjonal koordinering; (b) et målrettet kunnskapssyn i direktoratet, som har prioritert utvikling, testing og spredning av evidensbaserte intervensjoner; og (c) et sprikende kunnskapssyn hos universitets- og høyskolesektoren, hvor deler av sektoren vektlegger behovet for dialog og refleksjon over egen praksis, mens andre opererer med mer teoretiske og evidensbaserte forståelser.»*

De sier videre at ulike kunnskapssyn utfordrer sentrale elementer som dialog og samarbeid i samstyringen, spesielt dersom fasilitator for dialog også er forankret i et foretrukket kunnskapssyn. Forfatterne skriver at det synes å være vanskelig å forene rollen som forsøker å skape en felles visjon og motivasjon, med det å sette et kunnskapssyn foran andre. Spørsmålet om hva kunnskap er, hvordan den skal fremskaffes og implementeres, er dermed vanskelig å løsrive fra styringen og samarbeidet.

## 4 Metode

Det finnes både kvantitative og kvalitative forskningsmetoder. Kvantitative metoder kan gi en bred forståelse i form av tall og statistikk, mens kvalitative metoder gjerne går i dybden og forsøker å få frem nye momenter eller implikasjoner av fenomener (Tjora 2018, s.12). Denne ståstedsanalysen tar et kvalitativt utgangspunkt gjennom semistrukturerte intervjuer med personer fra direktorat og fylker, og med ledere og veiledere ved lokale NAV-kontorer.

Tre fylker ble valgt ut i samarbeid med oppdragsgiver. To av fylkene er med i prosjektet *Økt Kompetanse*, mens det tredje fylket ikke er med i prosjektet. Generelt kan en gå ut fra at disse tre fylkene er representative for NAV som helhet. Forslag til respondenter fra fylkeskontor og fra NAV-kontor ble gjort av kompetanse-koordinator (eller tilsvarende rolle) i de respektive fylkene. Av 52 foreslåtte personer gav 35 samtykke til intervju. Forskerne (NTNU Samfunnsforskning) ble opplyst om at noen respondenter ble valgt ut fra sitt arbeid med kompetanseheving ved sitt kontor, mens andre ble plukket ut for å få utvalget til å dekke bredden (funksjoner, områder) ved

NAV-kontorene. Det at respondentene ble foreslått av NAV selv, kan medføre en skjevhet i utvalget der det for eksempel er en overvekt av positivt innstilte medarbeidere. Dette er imidlertid en kvalitativ studie som har til hensikt å gå i dybden på tematikk og avdekke implikasjoner av fenomener, snarere enn å trekke generaliserbare konklusjoner. En kvalitativ studie vil derfor være påvirket av den enkelte respondents erfaringer. Samtidig er antall respondenter i denne ståstedanalysen såpass høyt at det er rimelig å anta at resultatene gjenspeiler et bredt spekter i ansattes opplevelser av læringspraksis og -kultur i NAV. Det inntrykket som er kommet fram gjennom intervjuene, er at respondentene er reflekterte, med et kritisk blikk på hverdagen i NAV. Selv om det ikke er mulig for oss å si at dette er et representativt utvalg, mener vi at resultatene som har kommet frem vil være gjenkjennbare, nyttige og gi innsikt for andre med tilknytning til NAV sitt arbeid med læringspraksis og -kultur.

Enhet	Antall	Nivå			Rolle		
		Direktoratet	Fylke	NAV kontor	Leder	Tillitsvalgt	Medarbeider
NAV direktoratet	2	2					2
NAV Trøndelag	12		4	8	3	2	7
NAV Troms og Finnmark	10		4	6	2		8
NAV Møre og Romsdal	11		2	9	7		4
SUM	35	2	10	23	12	2	21

*Tabell 1: Oversikt over gjennomførte intervjuer*

Intervjuene er gjennomført enkeltvis med en person om gangen. Fordelen med dette er at respondenten kan snakke utfyllende om sin egen forståelse uten å bli påvirket av noen andre. Underveis er foreløpige resultater blitt presentert for sentrale aktører i NAV, noe som har bidratt til kvalitetssikring og kalibrering av resultatene. Det er likevel forskernes analyser og konklusjoner som gjengis i denne rapporten. I tillegg er det gjort en gjennomgang av sentrale dokumenter. Dette har dannet grunnlag for utarbeidelse av intervjuguiden i tillegg til å gi forskerne nødvendig bakgrunnsforståelse for å kunne gjennomføre analysen.

Intervjuene er hovedsakelig gjennomført over Microsoft Teams med en respondent og to forskere. Den ene forskeren har styrt intervjuet, mens den andre har gjort grundige notater. Intervjuene ble foretatt i perioden 24.08 - 18.10. 21.

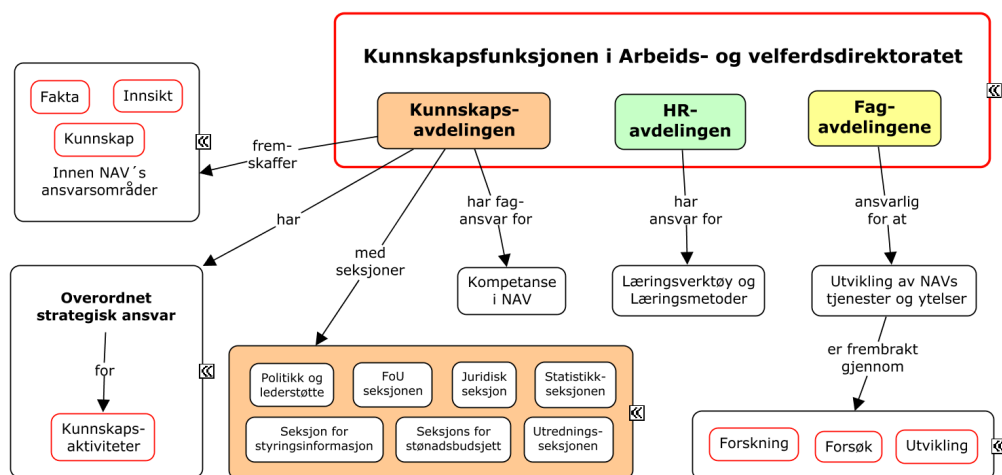
Alle intervjuopptak og tilhørende notater er håndtert i henhold til retningslinjer for oppbevaring av sensitive forskningsdata. Notater fra intervjuene samt fulltranskripsjoner av noen av intervjuene (i de tilfeller der notatene ikke var tilstrekkelige) utgjør datagrunnlaget analysen bygger på.

## 5 Organisering av kompetanseutviklingen i NAV

Basert på de dokumentene som er gjennomgått i prosjektet er det laget en beskrivelse av hvordan kompetanseutviklingen i NAV er organisert. Denne beskrivelsen er overordnet, og har som formål å bygge en felles forståelse for en del sentrale enheter, roller og grensesnitt.

### 5.1 Generell oversikt

Arbeidet med kunnskapsutvikling i NAV er fordelt mellom flere avdelinger: Kunnskapsavdelingen, HR-avdelingen og de ulike fagavdelingene, der *Kunnskapsavdelingen* har det overordnede strategiske ansvaret for de fleste kunnskapsaktivitetene. *HR-avdelingen* har ansvar for å gjøre metoder og verktøy for læring tilgjengelig, mens fagavdelingene har ansvar for utvikling av de respektive tjenester og ytelser i NAV herunder utvikling av faglig innhold i kompetansetiltakene og kompetanseutvikling i sine respektive linjer.



Figur 5: Organisering av kunnskapsfunksjonen i NAV (Kilde: NAV)

Organiseringen av kompetansearbeidet i NAV varierer fra kontor til kontor, og er avhengig både av kontorets størrelse og dermed tilgangen av intern kompetanse, og



av den enkelte NAV-leder. Et internt notat (*Faglig grunnlag for kompetanseledelse i NAV*) fra prosjektet *Økt kompetanse* beskriver bl.a. roller og ansvar samt hvordan NAV mener at arbeidet med kompetanseheving og læring skal fungere i praksis.

Ansvar til *medarbeider, linjeleder og enhetsleder* i arbeidet med kompetanseheving er tydelig beskrevet hvor *utviklingssamtalen og individuelle utviklingsplaner* er trukket fram. De rollene som er beskrevet i notatet, er: *Innføringskoordinatorer, utviklings- og endringsagenter, fagkoordinatorer, prosessledere og kollegaveiledere*. Av de NAV-ansatte vi har snakket med har flere nevnt rollen *endringsagent* i sin beskrivelse av kompetansearbeid, så den rollen virker å være i bruk flere steder. De andre rollene er i varierende grad beskrevet i de NAV-enhetene vi har hatt kontakt med.

## 5.2 Arbeidsdeling og ansvar på ulike nivåer: sentralt, fylke, lokalt

Etter NAV-reformen omfatter Arbeids- og velferdsforvaltningen i Norge både statlige og kommunale tjenester og ytelser. Dette er samlokalisert ute i de enkelte NAV-kontorene hvor statlig og kommunalt ansatte arbeider side om side, og ofte uten klare skiller mellom hvem som yter hvilke tjenester.

*Arbeids- og tjenesteavdeling* er en fagavdeling i Arbeids- og velferdsdirektoratet med fag og styringsansvar mot NAVs fylkeskontor og NAV-kontorene. Avdelingen har en rådgivende funksjon innenfor de sosiale tjenestene, men har ingen styring på dette området. Styringen av de sosiale tjenestene er lagt til kommunene som får sine føringer fra statsforvalteren.

Den lokale NAV-lederen har dermed to styringslinjer. En til fylkesdirektør og en til kommunedirektør (ev. flere kommunedirektører hvis NAV-kontoret er et interkommunalt samarbeid). De kommunale tjenestene omfatter et sett med lovpålagte tjenester, men den enkelte kommune kan velge også å organisere andre sosiale tjenester inn i NAV kontoret. Det vil derfor variere fra kommune til kommune hvilke kommunale tjenester som ytes av NAV-kontoret.

Arbeids- og velferdsdirektoratet styrer den statlige delen av NAV via *Mål- og disponeringsbrev* til fylkene og det enkelte NAV-kontor. Direktoratets ansvar for de kommunale tjenestene er altså ikke en direkte styringslinje, men en følge av direktoratets fagansvar for de sosiale tjenestene

Direktoratet har et overordnet strategisk ansvar og setter rammene for NAV sin virksomhet. Det daglige ansvaret for den praktiske tjenesteutøvelsen og for lokale tiltak for læring og kompetanseheving ligger i NAV-kontoret. Den enkelte NAV-leder har stor frihet i hvordan dette arbeidet organiseres og gjennomføres i praksis, noe

som er i tråd med ønsket om å ha myndige og løsningsdyktige NAV-kontor. Ved behov kan NAV-leder benytte fylkeskontoret for rådgivning og støtte til kompetansearbeid.

Fylkeskontorets rolle er å ligge mellom direktoratets strategiske nivå og NAV-kontorets praksis i hverdagen. Dette omfatter også oppfølging og støtte til NAV-kontorene ved kompetanseheving, deriblant arrangement av kurset «*Ny i NAV*». Føringer fra direktoratet som skal ut til NAV-kontorene går vanligvis via fylkeskontoret, som har rollen med å videreformidle dette ut til de lokale kontorene. Fylkeskontoret er også en viktig strategisk enhet siden de har ansvar for et arbeidsmarkedsområde og de har en rolle som samfunnsaktør i tilknytning til regional utvikling. Slik det er organisert, er det opp til den enkelte fylkesdirektør å legge innhold i dette *mellomnivået* og å etablere samhandling med NAV-kontorene. Det kan derfor være stor forskjell fra fylke til fylke hvordan fylkeskontoret fungerer.

Det kan virke som om hverken fylkeskontorets rolle eller betydningen av *myndige NAV-kontor* er konkret definert i NAV. Dette gir rom for store variasjoner i hvordan NAV-kontorene opererer i praksis, og hvordan samhandlingen med fylkeskontoret fungerer.

#### *5.2.1 Informantenes synspunkter på organisasjonsnivåer og ansvar*

Flere informanter har hatt synspunkter på hvilken rolle direktorat og fylke bør ha med hensyn til kompetanseheving. Et gjennomgående syn er at det er direktoratet som må definere rammene for kompetanseheving i NAV, legge strategiske føringer, og sørge for at det hele henger sammen. Dette må igjen være forankret i det som skjer ute på kontorene, slik at de ansatte kjenner seg igjen. Oppfatningen av fylkets rolle i dette varierer, og beskrives som alt fra å være en administrativ postkasse med videreformidling av informasjon til NAV-kontorene, til å involvere leder og definere rammer og retninger lokalt. Generelt fremheves at fylket må samhandle med det enkelte kontor, slik at det fylket gjør henger sammen med kontorets ansvar. Det bør da være et lokalt ansvar ved hvert enkelt kontor å få til en hverdagspraksis rundt kompetanseutvikling og læring i tråd med føringene ovenfra.

#### *Synspunkter fra fylkeskontor*

##### *Fylket vs. Direktorat*

Direktoratet har tre fagavdelinger som arbeider med hvert sitt fagområde, og disse kommuniserer nedover til fylkesnivået med saker knyttet til sitt fag. Sett fra fylkets side virker det som om de oppgavene de får fra forskjellige deler av direktoratet ikke er godt samkjørt med hverandre, og på fylkesnivå er det noe skepsis til hvordan de ulike områdene på direktoratsnivå samarbeider. Denne inndelingen i fagområder hos

direktoratet, som av mange omtales som *siloe*, fører til at det også på fylkesnivå blir en tendens til tilsvarende inndeling i *siloe*. Dette er en utfordring de også innses selv.

*«Av og til kan en lure på om de jobber i lag. Det kommer mange linjer ned. I mitt ledd er vi [noen få] som skal svare ut hele direktoratet. Her tenker jeg først og fremst på det rent faglige som er begrunnet i Folketrygdloven, NAV-loven og Sosialtjenesteloven. Jeg er i møte med mange linjer i direktoratet. Noen ganger sier de det samme og andre ganger ikke. [...] I direktoratet jobber de veldig silobasert. Jeg har vært i så mange nettverk gjennom årene og har sett hvordan de jobber i siloe.»*

*«I direktoratet er det mange dyktige folk, avdelinger, der de også konkurrerer litt med hverandre om å være de viktigste. I fylket har vi [...] avdelinger som har ansvar for ulike områder. Vi er jo også [...] siloe som pøser på med det som vi mener er viktigst. Vi er ikke omforent vi heller.»*

Det at også fylkeskontoret har faglige *siloe* har ført til at noen gjør tiltak for å få mer tverrfaglighet inn i diskusjonene som handler om kompetanseheving.

*«[...] det har vært veldig med siloe på fylkeskontoret [...] så det var siloe i direktoratet, men også på fylkeskontoret. Når vi bygger arbeidsgrupper tar vi med folk fra lederutvikling, tar med fra HR, tar med folk fra drift og utvikling. Og tar med fra fag og utvikling. Så blir det flere som har kompetansen på kontoret. Om vi skal få til å tenke helhetlig om kompetanse, så må alle kjenne til tilnærmingen vår.»*

#### *Fylket vs. NAV-kontor*

Fylkeskontoret betrakter det som sin rolle å være et bindeledd mellom direktorat og lokale NAV-kontor, og de omtaler seg selv som oversettere av det som kommer fra direktoratet. De vurderer hvilke kompetansetiltak som skal prioriteres, for deretter å sette sammen opplegg, fasilitere og koordinere gjennomføringen. Dette er da tilbud om opplæring som kontorene kan velge om de vil benytte seg av. Fylket kan også lage opplæringstilbud basert på forespørsel fra kontorene. Likevel oppfatter en ikke på fylkesnivå at de har noe ansvar for at den gitte opplæringen fører til endret praksis i hverdagen.

*«Vi er mest utadrettet mot NAV-kontorer og arbeidsgivere. Vi koordinerer markedsarbeidet i fylket, og holder kontakt med NAV-kontorene ute. Sprer informasjon som vi får fra direktoratet – er bindeledd mellom direktoratet og kontorene. Men også sparringspartner og deltaker i å operasjonalisere mål og sette i verk aktiviteter som vi har bestemt i fylket. Vi bidrar både med å fasilitere og koordinere og igangsette.»*

*«Fylket koordinerer og legger til rette for det [opplæring]. Enten på forespørsel fra kontor eller at vi setter i gang en satsing på f.eks. kollegaveiledning i alle kontor. Man kan velge å ikke benytte seg av det, men det finnes som et tilbud da. [...] Og så er det opp til lederne å ta det ut og gjennomføre det i praksis. Der er ikke vi involvert i detalj hvordan de gjør det. De har handlingsrom til det selv fordi planen og prioriteringene ligger der.»*

Det kan virke som om ansvarsdelingen mellom NAV-kontor og fylkeskontor, når det gjelder kompetanse, ikke alltid er like klar. En ansatt på et fylkeskontor beskriver fylkesleddet som den enheten av NAV som har det overordnede ansvaret for kompetanse.

*«Fylket står for den delen som har hovedansvaret for kompetanse. Det kan være kompetanseheving ut ifra signaler fra direktoratet eller signal om behov for kompetanse fra NAV-kontorene, men også resultater for fylket. Fylket har et målekort for hvert enkelt kontor samt et målekort som er gjennomsnittet for alle kontorene. De resultatene sier [noe] om hva en har behov for med tanke på kompetanse.»*

Når opplæringstilbud fra fylket blir gjort kjent ute i kontorene, kan det komme til en skvis mellom veiledernes ønske og behov for å øke sin kompetanse, og NAV-ledernes ønske om oversikt og kontroll på opplæringstiltak og opplegg fra fylket.

*«Jeg har sakte, men sikkert ordnet med [aktiviteter]. [...] nå kommer medarbeiderne mer og mer [...] og de skjønner hensikten. Så har vi ledere som er veldig irriterte, fordi når vi rigger [opplegg] med ulike fagtema, så kan de si: «Hvem er det som har bestilt dette?» For veilederne vil gjerne være med på alt. De er redd for ikke å kunne godt nok. Så da står de i et press. Så det er mye motkrefter.»*

#### *Synspunkter fra NAV-kontor*

Arbeidsoppgavene i NAV spenner vidt, kontorene har ulike størrelse og er ulikt organisert med ulike roller. En ansatt vi har snakket med, sier at dette gjør det vanskelig med kompetansetiltak som passer for alle, og at det hadde vært ønskelig med bedre planlegging.

*«[...] vanskelig å finne noe felles opplegg. Det passer ikke til alle. Veldig mye erfaringslæring, det er bra. Samtidig krever det veldig mye ressurser og oppfølging. Jeg savner bedre planlegging. Det var veldig mye fokus på myndiggjorte NAV kontorer.»*

Når det stadig kommer noe nytt fra direktoratet og fra fylket, som de mener at kontoret trenger, så passer ikke alltid det i de planene som allerede er lagt ved kontoret. Tilsvarende gjelder roller innen kompetansearbeid. Kontoret har definert sine roller, men direktoratet kommer med forventning om nye kompetanseroller. Dette er en situasjon som oppleves utfordrende for NAV-kontoret.

*«Som enhetsleder tar jeg ansvar for kompetanseutvikling og kompetanseplan på kontoret. Så kommer det hele tiden noe nytt fra direktoratet og fylket som klusser til, som de mener at vi trenger. Da er det vanskelig å følge planene sine. Vi har våre [planer], som vi jobber med nå. Så har vi våre kompetanseroller. Så får vi dyttet på nye kompetanseroller fra direktoratet. Det opplever jeg som utfordrende. Det har lite stabilitet, at de ikke har funnet et system som nå skal fungere.»*

Direktoratet er som nevnt inndelt i fagområder, men det kan virke som om det ikke er klart definert hva et fagområde i NAV er. Og kontorene kan ha en annen inndeling

enn det direktoratet har. Det kan oppleves utfordrende at det som går på struktur og systemer ikke er godt nok avklart.

*«[...] det er ofte lite koordinert. Og så er spørsmålet, hva er et fagområde? Det er nok en annen inndeling hos oss enn i direktoratet. Det er litt utfordrende. Alt som går på struktur og systemer er ikke godt nok landet i hvert fall.»*

Fylkeskontoret har opprettet nye roller som danner nettverk med enkeltpersoner rundt omkring på NAV-kontorene. Da kan informasjonsflyten gå direkte ut til nettverksdeltakerne, uten at NAV-leder nødvendigvis får samme informasjon. Det at «noen andre» planlegger læringsaktiviteter ved siden av vedtatt kompetanseplan vanskeliggjør kompetanseplanlegging ved kontoret.

*«Ja – det er jo også litt sånn at – hvilken vei kommer den informasjonen. Nå med Teams, og det er opprettet nye roller på fylkeskontoret som danner nettverk med enkelt-personer rundt omkring på NAV-kontorene. Da blir informasjonsflyten slik at jeg kanskje ikke får den, eller den ligger en plass der jeg ikke har kikket. Dvs. at informasjonen går forbi linjen og inn i nettverkene. I utgangspunktet er det bra, det er jo de som jobber med det. Men jeg bør også vite.»*

#### *Synspunkter oppsummert*

Fylkeskontoret har en rolle som bindeledd mellom direktoratet og NAV-kontorene ved å sørge for «oversetting», og tilrettelegging av informasjon og opplæringstiltak. I fylkene opplever de at direktoratet sine fagområder er lite samordnet i sin kommunikasjon nedover, og at fagene opererer i *siloe*. Fylket viderefremidler direktoratets krav og forventninger om opplæringstiltak nedover til NAV-kontorene, som på sin side strever med å få dette til å passe inn i egne planer som allerede er lagt. NAV-kontorene savner mer struktur og forutsigbarhet, og bedre planlegging av opplæringstiltak som skal gjennomføres.

### 5.3 Forholdet mellom nivåene, samarbeid og arbeidsdeling

Intervjumaterialet viser at informasjonsflyten i NAV oppleves som hierarkisk, fra direktoratet via fylkeskontorene og ned til de enkelte NAV-kontor, og at det er en forventning om at kontorene skal følge opplegg som kommer ovenfra. På samme tid har NAV-kontorene stor selvbestemmelse i arbeidet med kompetanseutvikling. Denne spenningen gjør at det er variasjon i oppfatningen av hvem som skal drive frem kompetansearbeidet. Det er også varierende erfaringer med hensyn til hvor godt samarbeidet mellom nivåene oppleves.

Fylkeskontoret beskrives som en god partner når de er en aktiv part i utviklingsarbeidet, og når en lykkes med å få til en god dialog med NAV-kontorene som resulterer i opplegg for kompetanseutvikling tilpasset de lokale behovene. En informant fra fylkesnivået forteller at det er kontorene selv som må sette agenda og

komme med bestillinger til fylkesnivået, og så blir fylkets rolle å fasilitere det kontorene etterspør.

*«Lokalkontorene skal være myndige som setter agendaen, som bestemmer hvordan det skal driftes. Samtidig er det mange sentrale føringer, gode grep og modeller som skal implementeres som en førende styring. Der har vi en rolle på å fasilitere det ut. Vi har en rolle med tanke på implementering av kunnskapslæring.»*

Som vi ser av sitatet opplever fylkesnivået at det finnes strukturer for kompetanseutvikling. Likevel er det variasjoner. Noen ledere på NAV-kontorene erfarer at fylkesnivåets kompetansetilbud ikke alltid er tilpasset lokale forhold, behov, og kompetanseplaner. Generelt fremstår det som avgjørende at en får til produktiv dialog som grunnlag for en godt tilrettelagt kompetanseutvikling.

*«Da opplever jeg ofte at de lager opplegg uten å involvere oss. Vi får da informasjon, oppleggene er laget og vi blir invitert i inn i disse fagsamlingene og møtene. Det styrer de. Kompetanseutvikling hos våre jobbspesialister og metodeveiledere. Det klusser litt til i hodet mitt. Jeg har ansvar [...] og vi som lederteam har ansvaret»*

*«Vi jobber med å tydeliggjøre rollene til nivåene. Jeg er ikke alltid helt enig i hva de gjør. Jeg synes det er trøblete at kompetansebehovet skal sees på fra fylkesnivået. Vi driver forskjellig idretter i små og store behov.»*

Samtidig kan det være vanskelig for NAV-kontorene å melde inn behov da deres utfordringer ofte er rettet mot praksis, mens en opplever at fylkesleddet opererer på avstand og mangler den riktige kompetansen. I slike tilfeller kan det oppleves mer nyttig å se til andre kontor.

*«Men behovet er gjerne faglig og rettet opp mot hverdagen og oppgavene til veilederne. Men det kan de ikke levere. De har ikke fagpersonene som kan dette.»*

*«Det varierer litt [hvem vi går til]. [...] Det vi opplever mer og mer er at vi løser det sidelengs heller enn at vi går oppover i systemet. Så vi opplever at den sidelengs kompetansedeling er mer nyttig fordi du da møter andre som har vært borti lignende problemstillinger og så sammen finner vi løsninger i regelverk eller rundskriv eller hvor en skal tilegne seg kompetansen for å møte den konkrete problemstillingen.»*

Likevel oppleves samarbeidet med fylkesleddet i stor grad som godt. Flere kontor erfarer at de har hatt veldig bra oppfølging fra fylkesleddet i tilknytning til faglige problemstillinger der de hadde bidratt ved aktivt å gå inn og være med. Om kontoret hadde en bestilling om hva de ville satse på, og at de trengte hjelp for å komme i gang, så var det lett å få hjelp. Selv om det har variert noe, har det i hovedsak vært mange gode erfaringer.

*«De er gode på det. De er gode på å se hva vi har behov for. Det ser de antageligvis gjennom resultatene. Hva er det vi ikke klarer å oppnå våre resultater på, så ser de kanskje behovet for påfyll. Så kommer det fra direktoratet via fylket og ned til oss, og så rapportere vi til fylket.»*

Som nevnt over oppleves samarbeidet mellom NAV-kontor og fylkeskontor stort sett godt, men det er en del nyanseforskjeller i beskrivelsene. Det kan virke som om det ikke er en felles forståelse for hva som er fylkeskontorets rolle i kompetansesammenheng, samt at store og små NAV-kontor har ulikt behov for den kompetansen som fylkeskontoret har. Dette fremstår som et område der det er behov for tydeligere rolleavklaringer.

#### 5.4 Statlig og kommunal inndeling

NAV-kontoret er et partnerskap mellom stat og kommune, der kommunene har ansvaret for å håndtere de kommunale sakene (sosialtjenestene). Det er til dels ganske ulike tjenester som ivaretas i et NAV-kontor. Brukeren skal få hjelp uavhengig av om det er et statlig eller et kommunalt ansvar, og dette skal fortrinnsvis fremstå sømløst for brukeren. Ansvaret for kompetanse er også delt mellom stat og kommune, men til tross for to linjer, er det NAV-leder som må sørge for at de ansatte har riktig kompetanse. En NAV-leder reflekterer over utfordringene ved denne todelingen.

*«En utfordring vi kunne ha vært bespart for tenker jeg, er at vi er to-leddet, altså vi er kommunalt og statlig. For meg som leder må jeg ha kompetanse på det kommunale og det statlige regelverket, også på personalbehandling. For det er forskjell på disse regelverkene.»*

Todelingen gir dermed også utfordringer i kompetansearbeidet. Handlingsrommet her er stort, og det er ulikt hvordan aktørene forvalter det. Det er kommunene som har ansvar for kompetanseutvikling i de sosiale tjenestene og statsforvalter har i oppdrag å bidra i dette arbeidet. Noen statsforvaltere oppleves som veldig proaktive ved at de går aktivt inn og lager kurs som de tilbyr til kontorer som sliter med vedtak og lovverk. Det er likevel opp til det enkelte kontor å ta imot tilbudet. I motsatt ende opplever noen informanter at de kommunale partene har overlatt kompetanseutviklingen til den statlige delen. Trenden i datamaterialet peker på at de store kommunene har egne opplegg for kompetanseheving hvor de også involverer de som jobber med sosialfaglige tjenester. Når kontorene blir mindre, blir også todelingen mellom oppgavene mindre. En informant ved et mellomstort kontor forteller at hos dem skilles det ikke mellom kommunale og statlige oppgaver. Når det kommer opplæringstiltak fra direktorat eller statsforvalter, så gjennomføres dette for alle ansatte, siden det kommunale og det statlige faglig sett er innvevd i hverandre.

I tillegg til utfordringene knyttet til ansvar for kompetanseutvikling, har statsforvalteren også flere roller overfor NAV-kontorene og dette kan oppleves krevende. En NAV-leder sier følgende om samarbeidet med statsforvalteren.

«Statsforvalter jobber tett mot NAV fylke og mot [leder og veiledere ved NAV-kontor] i forhold til rådgivning, refleksjon og drøfting. I tillegg skal de drive opplæring, samt være klage- og tilsynsinstans for NAV-kontoret. Vi har slitt med at det er ulike tilnærminger – måten vi blir fulgt opp på, måten det blir drevet kompetanseutvikling på er veldig forskjellig på Statsforvaltersiden kontra det som er på den statlige delen av NAV.»

Et forbedringspotensial som informantene peker på, er en bedre samhandling mellom kompetansetilbudene mellom disse to delene av NAV. De beskriver at det er vanskelig med lokal planlegging når det er uklare ansvarsforhold. Selv om de ofte har felles utgangspunkt, målbilde og fremgangsmåte, mangler det en felles helhet.

«Det kommer hele tiden kurstilbud fra den kommunale siden. Og fra Statsforvalter og fylkeskommune. Selv om de nå har samhandlingsarena, fylkeskontoret og statsforvalter, klarer de ikke å se tidspunkter i sammenheng når de har kompetanseopplegg som er avtalt med hverandre.»

## 5.5 Samarbeid på tvers av kontorer

Informantene beskriver at man har gjort en innsats for å samordne NAV-kontorene i geografiske områder, blant annet for å fasilitere kunnskapsdeling og kompetanseutvikling på horisontalt nivå i organisasjonen. En NAV-leder beskriver at det er større vektlegging av samarbeid på tvers av NAV-kontorene i en region nå enn tidligere.

«Det vi har sett nå er at vi har blitt flinkere på å ikke sitte som enkeltkontor og drive med kompetanseheving. Vi går mer regionalt til verks og kjører kompetansehevingsprosjekt på flere kontor i samme region. Vi har blitt gode på å samhandle med hverandre NAV-kontorene på tvers, enn det var for noen år siden. Det synes jeg har utviklet seg bra og vi får et tett samarbeid NAV-kontorene mellom.»

Også fra fylkesnivået fremheves den geografiske organiseringen som et grep for å kunne samarbeide på en måte som gjør at en også kan ivareta kompetansehevingstiltak på små kontorer. Dette kan skje ved at store kontorer inviterer de små kontorene, som har færre ressurser, til å delta når de har kompetansehevende tiltak.

«Vi har også organisert kontorene i geografiske områder på tvers slik at de kan samarbeide bedre på kompetanseheving. Vi har så mange små kontorer der de minste har 3 personer og de største har 200, så man klarer ikke ivareta alle kompetanseområdene på et lite kontor. Så vi har satt de sammen slik at de kan dra nytte av hverandre og det fungerer godt»

En informant forteller at samarbeid på tvers av enheter (både horisontalt og vertikalt) er avhengig av at enkeltindivider tar initiativ og jobber godt med hverandre.

[interaksjon og kompetanseoverføring mellom enheter] fungerer veldig forskjellig. Det er litt personavhengig. Har koordinatører på noen områder, andre ikke. Noen har en god dialog, mens andre sliter litt med dialogen. Det varierer litt. [...] Vi har organisert kontorene i geografiske områder. Da



*trenger vi ikke snakke med alle, men med ett område. Har fått bedre kontakt med kontorene, og kan ha litt tilpasset dialog.»*

Det at samarbeidet er personavhengig utgjør en sårbarhet. Om en ansatt som har vært sentral i et samarbeidet slutter eller endrer rolle, er det en reell fare for at samarbeidet faller sammen. Dette understreker betydningen av personrelasjoner og uformelle nettverk som sentrale elementer i kompetanseutviklingen, men også et behov for å styrke strukturelle rammer rundt kompetanseutviklingen.

## 5.6 Nettverk i NAV

Informantene beskriver en mengde nettverk og arenaer for kompetanseutvikling på ulike nivåer og mellom enheter i organisasjonen. Nettverkene kan bestå av medlemmer fra ulike NAV-kontor samlet i et fag- eller tematisk område, eksempelvis nettverk for markedscoordinatorer eller ledernetttverk. Nettverkene varierer i form, størrelse og hvilken rolle de som deltar har. Flere informanter beskriver svakheter med dagens system og mangelen på struktur.

*«Det er ulikt, inndelt i fag. Har ca. 20 nettverk nå. Vi ser ikke helheten i fagutviklingen for det blir skylapper mellom nettverkene. Det er forskjellig hvem som deltar. Vi har ikke felles struktur for hvordan vi har bygd det opp. Ingen forståelse blant de som deltar om at de er der for å representere et område, et kontor. At du skal være forberedt og ta med noe tilbake, så det blir litt der og da. [...] Noen fylker har gode oversiktlige strukturer, [mens andre] ikke har det.»*

*«Men vi vet faktisk lite om hvordan fagnettverk og deling av kompetanse fungerer. Det finnes masse, men det er nok mye som kalles nettverk som ikke er nettverk. Man kommer sammen og snakker litt, og så kommer man sammen igjen. Det er ikke forpliktende. Det er ikke systematisk lærende nettverk.»*

Det oppleves dermed også å være forskjellige oppfatninger og forventninger om hva nettverkene skal være, og hvilket innhold som skal deles i nettverksmøtene. En NAV-leder beskriver ledernetttverkene som mest verdifulle når kun NAV-lederne deltar og deler sine utfordringer, mens representanter fra fylkesnivået beskriver verdien av å kunne dele fagkompetanse med NAV-lederne i en slik setting. Informantene etterlyser dermed en større diskusjon på hva nettverkene skal være, hvilken struktur de skal ha, og hvilke behov de skal dekke.

*«Vi har ikke noe overordnet ... Vi har ikke tatt runden med å diskutere hvilken type nettverk skal vi ha? Hvordan skal det driftes, hvordan skal vi samhandle? Hva er utgangspunktet for fagutvikling innenfor de ulike områdene?»*

For eksempel beskrives nettverk som går på erfaringsdeling om det som foregår i møtet med brukerne som et behov som er udekket. Det savnes også fastere rammer rundt nettverkene, med tanke på hvem som skal delta, krav om medvirkning til forberedelser og planlegging, og opplegg rundt formidling i etterkant. Ifølge en informant er kartleggingsarbeidet i gang for hvordan nettverkene kan forbedres.

*«Det handler både om strukturer, rammer, læringsarenaer og roller. Vi er i gang med å skissere dette. Vi har gjort en kartlegging og har god oversikt over hva som finnes av læringsarenaer og nettverk [...]. Og har fått opp et bilde i forhold til styrker og svakheter. Blant annet hva som er målet med nettverket, hvem som driver det, på hvilken måte en jobber for å skape læring.»*

Selv om oppfattelsen av nettverkene og hvordan de tas i bruk varierer, beskrives flere av de eksisterende nettverkene som positive. Dette gjelder både for informanter på fylkesnivået og på NAV-kontorene. Det som særlig fremheves som viktig, er at deltakerne får utvekslet erfaringer og delt perspektiver på tvers av kontorer og regioner.

*«Det som er at i flere av de fagområdene som jeg har så har vi nettverk mot direktoratet og der har vi ... møter vi andre personer på tvers av fylker og regioner som vi får nettverk og blir kjent med. Så det fungerer bra.»*

## 5.7 Oppsummering organisering

Kompetansearbeid i NAV er organisert i tre nivåer, der fylkeskontoret har rollen som en oversetter og fasilitator mellom direktorat og NAV-kontor. Direktoratets rolle oppleves å være en premissgiver som setter rammer for hvilken kompetanse som er viktig og som skal være tilgjengelig for hele organisasjonen. Direktoratet sine fagområder kommuniserer dermed hva som er ny og relevant kunnskap nedover til fylkesnivået. Fylket har en rolle i å utarbeide kompetansetiltak som tilbys til lokalkontorene, men de enkelte NAV-kontorene er svært ulike. Det er dermed stor variasjon i hva det enkelte kontor har av kompetanse internt og hva de trenger av støtte. Det ser ikke ut til å være en felles forståelse for fylkets rolle i kompetansearbeidet, og tilbud fra fylket er ikke alltid samordnet med planene til det enkelte NAV-kontor. For å støtte samarbeid på tvers er det i flere fylker definert regioner der NAV-kontorene i en region samarbeider om kompetanseheving seg imellom. NAV har mange fag- og kompetansenettverk, men det er få krav til hvordan disse nettverkene skal fungere og hvilke forventninger som stilles til de som deltar i nettverkene. Mange informanter gir uttrykk for at de savner en bedre organisering av disse nettverkene.

## 6 Læring i praksis

### 6.1 Organiserte kompetansetilbud i NAV

Informantene beskriver et mangfold av muligheter og arenaer for kompetanseutvikling og læring i NAV. De beskriver et «*hav av informasjon*» på intranett, samt formaliserte og uformelle nettverk både innad i kontoret, på tvers av

kontorer og på ulike nivåer for kompetansedeling. De beskriver også lokale initiativ som kan være systematiserte og regelmessige eller ad hoc og behovsstyrte.

Det er mye informasjon tilgjengelig, men flere beskriver en manglende struktur eller veiledning med hensyn til hvordan en skal bedrive kompetanseutvikling i praksis. Dette kan gi store variasjoner fra kontor til kontor.

*«Den enkelte veileder har jo sine arbeidsoppgaver [...], men kompetanseutvikling innen de ulike enhetene er også veldig ulik. Vi har ikke noen gode systemer. Måten det drives kompetanseutvikling på i [et stort kontor] kan være helt forskjellig fra måten det drives på i [et annet stort kontor], [...], og veldig annerledes enn [et lite kontor] f.eks. fordi vi har ikke noen gode systemer og verktøy.»*

*«Det er lite organisert, veldig tilfeldig og veldig opp til hvert NAV-kontor. Mitt kontor som eksempel – det er ikke fagområdene jeg jobber med som har opplæringsbehov, men det med veiledningskunnskap og veiledningsmetodikk og forvaltningslov og følge opp brukere. Der er det laget opplegg fra sentralt hold som er tilgjengelig på Navet. Men det er ikke noe organisert annet enn at det finnes. Jeg må finne ut av de ulike ressursene.»*

Utfordringen er ikke at informasjonen ikke er tilgjengelig, men at manglende struktur og oversikt gjør det vanskelig å vite hvilken informasjon som er viktigst. Dermed blir det også vanskelig å vurdere hvilken informasjon man skal prioritere og bruke tid til å sette seg ordentlig inn i.

*«Men vi skyter oss litt i foten, ved at absolutt alt som skal læres skal en finne ut sjøl. Med stappfulle dager, så en nesten ikke rekker å spise eller noe, da blir det ikke prioritert å finne ut ting selv. Da gjør du det på den gamle måten. Det er ikke en unnskyldning, men en forklaring.»*

*«Det er mye det samme som kommer på intranett, men det er så stort at man trenger en spissing av hva som er viktig. Hva skal, må og burde man ha fokus på.»*

Den manglende strukturen gjør at noen informanter også problematiser mangfoldet av digitale nettverk og grupper som har dukket opp, og at det er uklart hvem som har ansvar for å følge opp disse. Dermed oppstår det tvil om validiteten av innholdet.

*«Etter digitaliseringsprosessen dukker det opp mange kanaler. En er Jammer. Facebook for NAV. Det er egentlig ikke det, men diskusjonsgrupper. Men det er ingen med fagansvar som har ansvar. Det er mye syensing der. Jeg velger å ikke bruke det, for jeg kan ikke stole på det.»*

Det er også forskjell på hvilken type kunnskap det er snakk om. For eksempel blir juridiske endringer standardiserte og rullet ut likt til alle kontorer fra sentralt hold, mens den kunnskapen som er *mykere*, der har det enkelte kontor større handlingsrom for hvordan kompetansehevingen skal gjennomføres.

*«Ja – det er en absolutt utfordring. En massiv utrulling innen noen tema. Ved regelverksendringer og nye juridiske innretninger, da er det utrulling og standardisering. Da er det ingen mulighet for lokal tilpasning. Men når det gjelder utvikling og læring, og det som går på faget – som jeg mener burde hatt mest fokus, det er veiledningsfaget - møtet med bruker. Da har det vært opp til hver enkelt*

*hvordan en gjør det. [...] noe materiell, men det har vært ganske vilkårlig hvor godt kjent det har vært og hvor mye folk har tatt det i bruk.»*

Noe av det formelle de har for kompetanseutvikling er store opplegg, mens andre ting kan være arbeidsmetodikk som er lokalt utviklet, som for eksempel *lærende møter*. Hvis fylket skal ut og informere om noe, sender de ut informasjon i forkant som skal leses, jobbes med og deles i etterkant. Da blir disse møtene mer enn rene informasjonsmøter, noe de opplever å få større utbytte av.

*«Vi har lærende møter. Vi sender ut ting som kan leses på forhånd og bruker møter til å diskutere egen praksis og hva vi kan ta med oss videre og dele med andre. Vi har hatt lærende møter i ledermøter også, og har oppfordret lederne til å bruke det til lærende møter selv. For å sitte på informasjonsmøter er ikke så veldig verdifullt.»*

Det lokale handlingsrommet fører til at arenaene og tiltakene for kompetanseutvikling kan bli svært ulike, og avhengige av at lokalt engasjerte enkeltindivider setter kompetanseutvikling på agendaen, driver arenaene frem og videreformidler kunnskap til sine enheter.

*«Det er individavhengig. Det er ikke slik at noen følger opp om tema er videreført til eget kontor og tatt opp til diskusjon der.»*

I tillegg er det vanlig med kunnskapsoverføring gjennom det som kalles *skulder-ved-skulder* veiledning, hvor ansatte veileder hverandre ved behov. Flere informanter beskriver *skulder-ved-skulder* læring som en av de viktigste arenaene for læring i NAV, da det er vanskelig å formidle praksisnær læring i mer formaliserte settinger. Noen informanter reflekterer over problemene med å drive opplæring basert på erfaringsbasert kunnskap.

*«Skulder til skulder-læring kan være vel og bra det. Men det spørs helt hvilken kompetanse skuldra har.»*

*«Folk tilegner seg egne måter å jobbe på som blir på siden av rutinene, eller som ikke følger alle rutinene, som kan f.eks. overføres til nyansatte. Dette kan være forvirrende for nyansatte. «Nei det er ikke slik jeg pleier å gjøre det». Selv om det er nedfelt i rutiner at det er en måte man SKAL gjøre det på. Det er problematisk. [...] mange av de erfarne tar ofte den «jeg har alltid gjort det slik». Avlæring og endring er vanskelig.»*

Siden det er stor variasjon i hvordan kontorene gjennomfører kompetanseutvikling, er det også vanskelig for fylkeskontorene å ha oversikt over hvordan kunnskapen som finnes blir brukt ute i kontorene.

*«Men det store spørsmålet er hva som skjer videre med den kunnskapen de får her. Brukes det videre i kontoret? Det er vi usikre på. Det blir opp til den enkelte leder og den enkelte person som er med. Vi vet ikke hvordan dette brukes videre.»*

I sum oppleves det dermed slik at selv om det meste av informasjon er tilgjengelig, er det ikke entydige systemer for kompetanseheving. Siden det finnes så mange arenaer og muligheter for kompetanseheving, blir det mye opp til det lokale kontoret å prioritere. Oppfatningen er at det gjøres mye bra lokalt, men et vanlig synspunkt er at det er for mange initiativ, og for lite strukturer. Dette fører til at man lærer litt om mye, men at en sjelden går i dybden.

*«En kan ikke ta alt. Så man må prioritere hva som kontoret trenger mest. Jeg går gjennom det med mine teamkoordinatorer som kan si noe om hvor skoen trykker mest. Hva skal vi prioritere [neste periode]? Jo [neste periode]? skal vi prioritere gruppeveiledning. Det er så mye kunnskapsheving som skjer i NAV generelt at vi må plukke ut hvert år hva vi skal ta. Det blir for mye for bemanninga å ta imot alt.»*

## 6.2 Ny i NAV

En veileder i NAV skal arbeide innen et komplekst fagområde som er i konstant endring og som krever kompetanse som strekker seg fra juridisk og prosedural kompetanse til samtale- og veiledningsteknikker. Flere informanter beskriver at man forventer at det tar flere år før en nyansatt kommer opp på et nivå hvor en er trygg på rollen.

Alle som begynner i NAV, skal gjennomføre kurset «Ny i NAV» i løpet av 6 måneder. Det er fylkeskontorene som er ansvarlige for kurs i sin region, og erfarne ansatte ute på NAV-kontorene bidrar ofte som instruktører. Dette kurset omtales i positive ordelag fra våre informanter, men det er flere som har pekt på at det er for sjelden med to kurs i året. Nyansatte kan da risikere å måtte arbeide i flere måneder uten å ha den basiskunnskapen som vurderes som nødvendig.

Selv om «Ny i NAV» generelt oppfattes som en positiv tilvekst, er det likevel noen utfordringer knyttet til hvordan det gjennomføres. Siden kurset er klasseromsundervisning, er det noen som hevder at kurset ikke dekker behovet for refleksjon, og at det blir veldig overordnet. Dermed vil det ikke gi så mye hjelp til den jobben som skal gjøres av en veileder. En informant sier det slik:

*«Det er tilbud om NY i NAV, men det er veldig overordnet. Når de har gått gjennom det programmet, som er mange dager, og de bruker mye tid på det. Men etterpå kan de egentlig ikke noe. De har fått mer innblikk og sånn, men å gjøre jobben kan de ikke etter det kurset.»*

I tillegg kommer nyansatte vanligvis for å erstatte noen eller for å fylle hull. Dermed er det allerede for få ressurser i forhold til brukere, og det blir ressursmessig utfordrende å få til et tilstrekkelig omfattende opplæringsløp for de nyansatte.

*«De [nye] får mindre brukere. Men få brukere for disse kan oppleves som overveldende mye. Vi må ha brukere å øve på. Det er bedre å være i det praktiske arbeidet og møte faktiske problemstillinger,*

*men det er ofte slik at vi når vi har det tøft med mye sykefravær og alle går i kne pga. stor arbeidsmengde, da blir det dyttet over en stor portefølje på de nyansatte, og da må den som driver opplæring også håndtere denne brukermassen, siden disse oppgavene utføres sammen med den nye.»*

Ut over «Ny i NAV» -kurset, er det også enkelte kontor som har rutiner for hva nyansatte får av informasjon rundt opplæring og kompetanseutvikling når de starter.

*«Hver enkelt får en egen opplæringsplan. Hva de skal gjennom og hva de har ansvaret for selv, og hva [leder] har ansvar for. Og så får de en fadder. Som er med på samtaler og tar dem med på sine slik at de får seg hvordan andre gjør det.»*

### 6.3 Definerter roller med opplæringsansvar

Informantene beskriver ulike typer roller som er formelt og uformelt knyttet til kompetanseutvikling ute i kontorene. *Teamkoordinatorer* har som oppgave å følge med på hva som trengs av kompetanse og avdekke kompetansegap hos medarbeiderne. Ved behov forsøker de å støtte den som trenger det, enten ved å finne en kollega som kan bistå eller ta det opp som teambasert veiledning. Siden ikke alle er komfortable med teamveiledning, er det viktig at teamkoordinator tar det med den enkelte og at kompetansebehovene håndteres individuelt. I tillegg er det innført en ordning med *endringsagenter*. Disse kom opprinnelig i forbindelse med en digitaliseringsprosess, men blir i dag også bruk i fagutvikling.

*«NAV har bygd opp et system der fylket på en måte har ansvar for kompetanseutvikling pr i dag, og så har de et system de kaller endringsagenter som kom i forbindelse med digitalisering. Med veldig fokus på Microsoft-365, og deretter gradvis glidd over i endringer i digitale fagsystem. Nå brukes den arenaen til mer fagutvikling. Det er et forum som er lederforankret på den måten at det er lederne som har plukket ut sine endringsagenter, men det er forskjellig fra kontor til kontor hvor tett disse jobber med ledelsen knyttet til satsing og gjennomføring av ting.»*

Sammen med endringsagenten er det også opprettet roller som *fagutviklere* som utgjør en del av strukturen for kompetanseutvikling på enkelte kontor. Disse strukturene kan variere noe fra kontor til kontor, men har ofte en felles tilknytning til fylkeskontoret gjennom endringsagentene. En informant fra et større kontor beskriver:

*«Våre endringsagenter møter ledergruppa hver 14 dag. Vi har også et korps vi kaller Fagutviklere. [...] Hver avdeling [på kontoret vårt] har en endringsagent og en fagutvikler. Endringsagenten har et ekstra ansvar for digitale endringer i fagsystemer og Office-pakken. Fagutvikleren har et ekstra ansvar for den metodiske og faglige utviklingen. Kombinasjonen der blir en kompetansearena. Ledergruppa møter fagutviklerne hver andre uke – to timer er satt av til møtet. Og vi møter endringsagentene hver andre uke tilsvarende. Så har vi noen fora hvor vi kopler fagutviklere og endringsagenter sammen. For eksempel når vi lager kompetanseplan for året, eller evaluerer dem, så er vi alle sammen.»*

Fagutviklerne har veiledning av kolleger som en del av sin jobb. Det gjør at de fort oppdager hva kolleger opplever at de mangler. Ledelsen ved kontorene har derfor et tett samarbeid med dem for å finne ut hvor skoen trykker og hvor en skal rette neste satsing. Fagutviklerne er også med på å organisere læring som skal gå på tvers av avdelinger, og å bistå i vurderinger av hva som skal være likt og hva som kan være forskjellig.

*«Vi har fagutviklerforum der fagutviklere i hver avdeling treffes annenhver uke sammen med alle ledere der en går gjennom status i de ulike avdelingene og drøfter hva skal en gjøre på tvers av avdelingene. Det går mye på kompetanse. Hvordan skal en ta ut ulike nyheter som kommer til kontoret. Skal det være likt overalt, skal det være i avdelingene, skal det være på kontormøter, skal det være e-læring? Snakker mye om hvordan en skal bygge kompetanse.»*

Fagutvikler og teamkoordinator-rollen er viktige for å få koblet sammen ledelse og medarbeidernes behov, og også kompetanseutfordringer på tvers av kontorer. Spesielt på de store kontorene kan det være krevende for en leder å holde oversikt. Ofte samarbeider da leder av kontoret med en av de som er tildelt en dedikert rolle i opplæringssammenheng. Her forteller en leder om hvordan han eller hun bruker endringsagenten for å få en oversikt over hvilke behov de ansatte har.

*«[...] de [endringsagentene] oppdager fort hvor skoen trykker, og hva vi mangler. Og det melder de inn igjen til oss i ledergruppa. Vi får de øynene som vi ikke har, og de oppdager det som vi i en normalsituasjon som leder bruker veldig lang tid på å oppdage.»*

En leder beskriver også hvordan teamkoordinatorerne og endringsagentene bidrar inn i kunnskapsarbeidet og hvordan man kan bruke denne innsikten til å ta det videre.

*«Når vi har kartlagt det så bruker vi dette til å se hvordan vi kan tilegne oss denne kompetansen. Er det noen som bør ta videreutdanning? Er det noen vi kan lære opp internt? På fylkeskontoret har vi ofte god lederstøtte. Og kvalitetsutvikling sitter her også. Så vi kan ofte bruke de. Og så er det det her med internkompetanse. Hvilken kompetanse sitter vi med på kontoret som kan brukes til å lære andre. Om noen sitter på spesialkompetanse så er det fint at vi kan bruke den personen til å lære opp andre. F.eks. innen økonomisk rådgivning og budsjett osv., som det ikke finnes så mange opplæringsmoduler på enda.»*

Det er likevel også her noen utfordringer som våre informanter har belyst, knyttet til rollen og rolleutøvelsen både på kontornivå og på fylkeskontornivå. Noen opplever at rollene de har er lite forankret ute i organisasjonen, og det oppleves uklart hvilket mandat en har. Dette vanskeliggjør kompetanseutviklingsarbeidet. En informant påpeker også faren for uklare ansvarsforhold og at teamkoordinatorer får for stort personalansvar. Informanten trekker også fram viktigheten av at kontoret har en ledelsesstruktur som gjør det mulig med *nærledelse*, slik at teamkoordinatorerne ikke får mer ansvar enn det rollen tilsier. Dette har endret seg i NAV de siste årene, og det er nå større aksept for å få på plass strukturer der leder er nærmere på den enkelte.

Noen informanter beskriver også at de har fått arbeidsoppgaver som inngår i kompetanseutvikling og opplæring uten at disse rollene er formalisert. Disse rollene kan også komme i tillegg til vanlig veiledararbeid.

*«Jeg er ikke opplæringsansvarlig, men jeg gjør de oppgavene. Jeg har ikke fått den rollen. Opplæringen burde bli satt mer i system. De som gjør opplæringen, burde ha bedre tid til å gjøre det. At en får litt mindre av andre oppgaver.»*

Det mangler også føringer på hvilke forventninger man har til strukturene som finnes rundt disse rollene, og hvordan en skal videreformidle informasjonen som kommer. I dag er mye opp til den enkelte.

*«Fra mål- og disponeringsbrev så er det klare retninger på hva som skal prioriteres. For eksempel unge, utenforskap ... Sånn sett er det veldig klart. Men det er ikke så klart hva en skal gjøre innenfor disse områdene. Områdene er jo gigantiske. Hva er det vi trenger?»*

#### 6.4 Lederes betydning for kompetanseutvikling

Flere av informantene beskriver viktigheten av leders engasjement og fysiske tilstedeværelse når det gjelder kompetanseutvikling. Dette handler i stor grad om å sette kompetanse på agendaen i det daglige og å prioritere tid til dette i møter, arenaer, workshops og lignende. Lederne vi har snakket med, beskriver viktigheten av å selv delta på kompetansehevende tiltak, og å demonstrere tilstedeværelse og engasjement i ulike arenaer hvor en jobber med dette.

*«Når det gjelder ansvaret for kompetanseheving, så er svaret mitt: Ledelsen. Sjøl om det er mange som tar ansvar under der, så kommer en ikke unna at NAV leder må si at dette er viktig. Ikke bare å si det med ord, men det må vises i kalenderen til NAV leder at [hen] er til stede [på kompetansearrangement]»*

Flere ledere sier at de selv må vise at de er opptatt av læring for sin egen del, for at medarbeiderne også skal være proaktive med tanke på egen læring.

*«Vi kan ikke forvente at medarbeiderne våre er i den læringsløyfa, hvis ikke vi er der. Hvis ikke vi som ledere setter av tid til kompetanseutvikling og verdsetter det generelt.»*

*«Vi må være troverdige i det vi sier og gjør. Vi må delta og være til stede.»*

En NAV-leder beskriver det som sin rolle å følge opp både den faglige delen av kollegaveiledningen og om veiledningsmetoden følges godt nok. I tillegg opplever ledere et ansvar for å sørge for strukturen og de koblingene som må på plass for kunne drive god kompetanseutvikling. Dette innebærer at medarbeidere er på riktig plass i enheten og kjenner de riktige personene for å kunne løse de arbeidsoppgavene som kontoret står ovenfor.

*«[Mitt ansvar er] å sørge for tilrettelegging slik at de klarer å tilegne seg det de trenger for å gjennomføre jobben sin på en ordentlig måte på alle områder. Å sørge for at de får opplæringa, og*



*sørge for at de har noen de blir knyttet til som de kan bruke. Og så dette her med å følge med på om folk er på riktig plass i min organisasjon. Bør noen flyttes til et annet team enn det en starter med? Så det å kartlegge og se kompetansen til den enkelte og sette sammen bemanninga mi slik at en får det beste ut av det, det er min jobb.»*

For å få utviklet egen kompetanseledelse beskriver flere NAV-ledere et godt ledelsesutviklingsprogram som er praktisk rettet, nyttig og tilgjengelig for alle enhetsledere og avdelingsdirektørene i fylket.

*«Er med i et lederutviklingsprogram [...] som gjennomføres i samarbeid med Senter for ledelse. Der er det en kobling mellom teori, praksis og trening. Lederne er delt inn i visitas-grupper. Det er 3 personer i hver gruppe, og det er treningsgruppe mellom samlingene. Der jobber en med egne utfordringer som ledere med to kolleger som driver en form for tilsyn/analyse og er en støtte for den lederen som tar opp utfordringene. Lederne har jobbet systematisk i dette programmet. [...] Suksesskriterier, i tillegg til visitas-delen, det er at det velges noen få modeller/verktøy som brukes gjennom hele programmet. For eksempel en modell for gjennomføring av analyser. [...] Lederne velger selv sin problemstilling som de jobber med. Problemstillingene er veldig gjenkjennbare for ledere fra ulike kontorer.»*

Selv om de fleste veiledere opplever en leder som er engasjert og viser tydelig engasjement, er ikke bildet entydig. Noen beskriver situasjoner der kompetanseutvikling vektlegges mindre, og der ledere prioriterer bort møter og arrangementer som går på kompetanseutvikling. Dermed blir andre medarbeidere nødt til å være initiativtakere til, og gjennomføre slike tiltak.

Lederne på NAV-kontorene er også viktig for fylkeskontoret, ettersom fylkesnivået selv ikke møter brukere og kan ta pulsen på hva som skjer ute på kontorene. Dermed er de avhengige av de lokale lederne for å få utviklet gode hjelpemidler og få til god forankring for kompetanse- og kunnskapshevende tjenester.

*«Det er en balansegang mellom hva man skal innføre og hva myndige NAV-kontor er med på. Så hele veien går det gjennom lederforankringer og ledersamlinger. Vi kan ikke gjøre noe uten lokalt eierskap og lokal forankring. Den oppfølgingen har vi en rolle i. Vi må tørre å være litt ledende fordi vi ser hva som kommer [fra direktoratet]. Vi må være i forkant. Samtidig så må vi plukke opp signaler [fra kontorer] fordi det skal være aktuelt og praksisnært. Vi sitter ikke ute og møter brukere, derfor er det viktig med dialogen.»*

## 6.5 Lokale praksiser og lokale variasjoner

Et gjennomgående tema i samtalene med informantene er at det er store variasjoner mellom NAV-kontorene. Dette handler om størrelsen på kontorene med tanke på antall ansatte og brukere i kontorets nedslagsfelt, men også om lokale forutsetninger, som behov, markedssituasjon, geografisk plassering, og sammensetningen av medarbeidere og hvilken kompetanse og interesser de har. Gitt lokale forutsetninger og tanken om myndige NAV-kontor, er det dermed store lokale frihetsgrader med

tanke på innhold og organisering av læringstiltak. Mange steder er det betydelig oppmerksomhet og vilje til å prioritere kompetanseutvikling, men det pekes også på at det kan være store forskjeller.

*«Enhetene er kjempeforskjellige, og folk er forskjellige. Jeg er nok heldig som jobber på et NAV-kontor som setter kompetanse høyt. Det er ingen selvfølge.»*

En informant sier at det er en diskusjon i NAV om hvor små NAV-kontorene kan være. Kontorene bør ha et visst mangfold av kompetanse for å kunne håndtere kompliserte søknader som kommer. Det foregår en diskusjon i NAV om å få kontorene større, fordi det er en erkjennelse av at veldig små kontorer innebærer faglige begrensninger. Men dette har en politisk side, siden det å ikke ha et NAV-kontor er en situasjon som kommunene ikke er så glade for.

Fylkeskontorene oppfatter også sin rolle innen kompetanseheving ulikt. Noen fylkeskontor er veldig bevisste og organiserer møter og faglige tiltak. Andre er mer tilbaketrukket og støtter kontorene når det er behov for det. De større NAV-kontorene har ofte helt egne opplegg på kompetanseutvikling og jobber kontinuerlig med det.

*«Der er det nok veldig store forskjeller. Noen er veldig i front. Vi har veldig store kontor som setter av mye tid på det her.»*

*«Det er veldig opp til hvert enkelt NAV-kontor. Det er lite som er organisert ovenfra. I gamle dager var det ofte fylkeskontorene som hadde opplæring. Men de som jobber på fylket jobbet ikke med det de hadde opplæring i. Så de bommet ofte. Så tanken om at vi har opplæring selv er egentlig god. Men småkontorer har ikke ressurser til det. Man blir derfor stort sett overlatt til seg selv. Da kan det være tilfeldig fra kontor til kontor. Da er det avhengig av hvor sterkt fagmiljø og ledelse. Og så er det litt at fylkeslinja prøver å bistå.»*

På små kontor må man i større grad være generalister, og en har ikke like stor mulighet til å ha medarbeidere med spesialiserte fagretninger. På de små kontorene er det kanskje lettere å være tettere på den enkeltes kompetansebehov, men å jobbe med et så bredt fagfelt kan også ha innvirkning på behovet for kompetanseheving.

*«... de [ansatte] ser [at kompetanseheving] er nødvendig for å gjennomføre jobben sin. Det er viktig å presisere. De føler at det er viktig. Vi må jobbe med alt vi ..., vi har ikke særegne fag. Det er ganske vidt. Hvis du ser hele fagområdet til NAV så er det fordelt på [få] personer her. Så hvis det er noen som har behov for noe nytt så fanger noen andre det opp eller ser behovet. Det er stort, men samtidig ser de sitt eget behov.»*

For små kontorer kan en få sterkere fagmiljøer ved å dele inn kontorene i geografiske områder som samarbeider på kompetanseutvikling ved hjelp av fagnettverk, som koordineres av fylkeskontoret.

*«I [fylket vårt] går det mest i fagnettverk. Jeg sitter i arbeidsavklaring og sykemeldingsoppfølging. Vi har møter to ganger i året og en teams-gruppe. Det er ressurspersoner som er plukket ut av fylket. Et geoområde har fem kommuner. Det er en til to ressurspersoner fra hvert geoområde.»*

Vanlige lokale praksiser og arenaer for kompetanseutvikling er å organisere regelmessige møter på faste tidspunkter for å dele på kunnskap og erfaringer. For eksempel beskriver en informant gruppeveiledning som en fast arena til faste tidspunkt hver uke på sitt kontor. Dette er da en møteplass hvor kolleger møtes og reflekterer omkring problemstillinger fra hverdagen. Et annet eksempel som blir trukket frem er kompetanseuke. Da setter det enkelte kontor av en uke hvor det er organisert kurs, workshops, foredrag og seminar for de ansatte hele uken. Disse innleggene holdes både av eksterne (helsepersonell, forskere, og andre), men også av ansatte i NAV og på det aktuelle kontoret som deler av sin erfaring og ekspertise. I kompetanseuken rydder de ansatte selv plass i kalenderen for å delta på de delene som er relevante for dem.

*«Så har vi noen faste ting. Vi har to kompetanseuker hvert år. Vår og høst setter vi av ei uke, hvor NAV-leder her sender ut innkalling til hele kontoret og sier at nå er det kompetanseuke.»*

En annen viktig kunnskapsform i NAV er erfaringskompetanse. Denne typen kompetanse blir høyt verdsatt av både ledere og medarbeidere, men selv om det finnes lokale tiltak opplever informantene at det mangler strukturer for å dele denne kompetansen.

*«... kolleveiledning som ikke er ikke satt i system. Man har gruppeveiledning hvor man tar opp hendelser man har opplevd og man reflekterer i grupper. Det er ikke satt i system.»*

Informantene beskriver altså at det er få kontorer som jobber systematisk med dette og at det er den lokale NAV-leder, med støtte fra fylket, som bestemmer hvordan erfaringsutveksling skal foregå. Dette er nok naturlig siden lokale forhold også kan variere, men det fører også til variasjoner i hvordan arbeidet med erfaringskompetanse løses, og om man har opplegg for dette i det hele tatt. Likevel beskrives det også at dette har økende prioritet og at det er et ønske fra mange NAV-ledere å få større fokus og struktur på denne typen erfaringsutveksling. En NAV leder sier det slik:

*«Vi dyrker erfaringsbasert kunnskap. Vi prøver å smette det inn i alle settinger der det er naturlig. Vi har prinsipp som er viktig når vi får nyansatte, og det er at alle har alltid noe å bidra med. Det er knyttet til formal kompetanse og erfaring. Og vi må bli sett på med nye øyne av og til, ellers så vil vi bare gjøre det som blir forventet fra oss.»*

## 6.6 Individuelt ansvar for kompetanseutvikling

Blant informantene er det en ganske omforent forståelse om hvem som har ansvaret for kompetanseutvikling i NAV generelt og på den enkeltes enhet. Den store majoriteten av de vi har snakket med sier at NAV-leder har det formelle ansvaret, men at den enkelte medarbeider også har ansvar for egen læring og kompetanseutvikling.

*«Det er den enkelte medarbeider [som har ansvaret]. Det er aldri leder alene. Man må ta ansvar for egen utvikling. Man bruker leder for å sparre. Gjør det som er best for arbeidstaker, men også arbeidsgiver. Er du ikke motivert, så kan du ikke vente at leder spør deg [om kompetansehevende tiltak]»*

Det oppfattes dermed som at den enkelte leder har det overordnede ansvaret for utvikling av kompetanse i sin enhet og at det finnes en struktur for det. Lederen skal også følge opp de som har fått en formell rolle knyttet til kompetanseheving, f.eks. *gruppeveiledere*, slik at de ikke blir alene om ansvaret. I tillegg har den enkelte ansatte ansvar for å utvikle seg faglig og følge med på de kanalene som er. Gjennom læringsportalen i *Navet* kan hver og en kontrollere om de har gått igjennom det som er av obligatorisk opplæring.

Hvordan lederne ser på sitt eget ansvar og gjennomfører tiltak kan derimot variere. En leder sier at den enkelte skal se sitt kompetansebehov, og at det ikke er lederne som skal fortelle hva som trengs. Sett i lys av det oppleves det forstyrrende når det kommer opplæringstiltak fra fylke og direktorat som ikke er forankret i et lokalt behov.

*«Mitt ansvar er å legge til rette for at den enkelte kan vedlikeholde og utvikle sin kompetanse for det de trenger. Viktig å legge hensiktsmessig og effektive strukturer på arenaer. Legger mye vekt på at det ikke er lederteamet som skal si hva som skal læres. Reagerer derfor på det som kommer fra fylke og direktorat. Der kommer det noe som vi skal lære. Men er det det som er behovet? Lederteamet legger vekt på at den enkelte må klare å se sitt behov – og vi prøver å hjelpe til slik at dette behovet blir dekket etter hvert.»*

En NAV-leder forteller at de har prosessveiledere med særskilt ansvar for gruppebasert opplæring der det tas opp enkeltsaker. Slik opplæring er temabasert og foregår ukentlig. I tillegg gjennomfører de kollegaveiledning med *førveiledning, observasjon og etterveiledning*. I dette tilfellet opplever de at all nødvendig kompetanse finnes på kontoret, men det er vanskelig å få disse veiledningsprosessene til å «leve sitt eget liv». Ved et annet kontor har lederne gitt seg selv ansvar for å strukturere kompetanseutvikling på kontoret.

*«Vi har i ledergruppen definert at det er et ansvar vi skal ta. Det betyr at vi bruker ganske mye ressurser på kompetanseutvikling. Internt har vi definerte roller i hver enkelt avdeling som tar et utvidet ansvar for metodikk- og kompetanseutvikling.»*

Likevel hviler mye av ansvaret i praksis på den enkelte medarbeider. Dette understrekes av at mye av utviklingen de siste årene når det gjelder å styrke kompetansen i NAV, har dreid seg fra å være ferdig strukturerte opplegg og program der den NAV-ansatte er passiv mottaker, til å handle mer om at den NAV-ansatte selv skal identifisere egne læringsbehov og selv aktivt søke den kompetansen og kunnskapen han eller hun har behov for.

*«Det handler om å sette seg inn i oppdraget en har. Søke kunnskap i forhold til føringer og retninger både sentralt og regionalt. Hva har etaten skriftliggjort? Hva deltar en i av forum og plukker opp der? Hva setter man seg inn i selv? Videreutdanning der en har mulighet. Ta til seg den kunnskapen som finnes. Etaten er på tilbudssiden for å sikre at man har den kompetansen. Det er et medarbeidersamtalepunkt. Må ta ansvar selv. Det er en slags behovskartlegging en gjør underveis opp imot det en står i.»*

NAV-ansatte skal beherske et bredt fagfelt og nyansatte må tilegne seg mye kunnskap. Blant dem vi har snakket med uttrykkes en forventning om at nyansatte selv skal ha en aktiv rolle i å skaffe seg nødvendig kunnskap. En NAV leder uttrykker det slik:

*«Ved rekruttering er vi avhengige av folk der en av kvalifikasjonene er at en er flink til å søke ny kunnskap sjøl. Det er stor bredde i det vi holder på med. Man skal ha kontroll på mange ting, det er mange systemer – og mye nytt som kommer. Vi får ikke til å lede folk gjennom opplæringsprosessene.»*

## 6.7 Ressurser og tid til læring

Hverdagen for ansatte i NAV er krevende, og det kan være vanskelig å legge til side viktige saker og heller bruke tiden på kompetanseheving. Det er også utfordrende å konsentrere seg fullt ut om å lære noe nytt når veiledningssakene fortsatt surrer i bakhodet.

*«Den største hemskoen er oppgavene i hverdagen som er ved siden av. Det er lett å bli fanga av det som brenner der og da, og da blir ikke [kompetanseheving] prioritert like mye. Det er vanskelig å være konsentrert om [kompetanseheving] ettersom det er arbeidsoppgaver rundt deg hele tiden.»*

Forventningene om at en skal bruke tid på læring kan ofte være vanskelig å forene med en travel hverdag, der mange opplever at de har for lite tid til å gjøre en god nok jobb for brukerne. Det er flere som sier at veilederjobben må gjøres først og at det ikke er aktuelt å «prioritere bort brukerne». Dermed oppleves utfordringen med å sette av tid som en barriere for kompetanseheving.

*«[...] at en barriere kanskje er tid. Vi får noe fri, men vi må sette av tid i en kalender som hos mange er full. Det er en barriere. Det er tøft å prioritere.»*

En leder beskriver utfordringene med å prioritere tid til kompetanseheving uten at det går på bekostning av tid til brukere og uten at det blir for stort press på den ansatte:

*«Vi må ha en balanse mellom hvor mye tid vi bruker på intern utvikling og produksjon. Da må vi se på hvordan vi kan gjøre den interne utviklingen så effektiv som mulig. For det er veldig viktig at vi har nok ressurser til det.»*

På spørsmål om NAV har de ressursene som trengs for å drive kompetanseutvikling, svarer en leder at det ikke oppleves slik, men at det kan være vanskelig å organisere kompetanseutvikling i hverdagen. Ansatte opplever kompetanseheving som et press i tillegg til jobben.

*«[...] folk opplever ikke at de har kontroll på hverdagen sin og kan sette av tid til kompetanseheving. De opplever at det blir et press i tillegg. Hva skal vi gjøre med det? Vi har ikke de største porteføljene lenger, likevel føler folk at det er et mas og press. Sykemeldinger på grunn av det. Det ligger nok i mestringsbiten og den samhandlingen som kreves slik de er rigget. Samhandlingen fungerer ikke alltid best mulig.»*

Mangel på tid til kompetanseheving siden det går på bekostning av andre arbeidsoppgaver beskrives av informanter på flere nivå, men noen problematiserer også dette synet.

*«Alle vet at det gjør vondt å lære noe nytt. Må være bevisst på det du skal gjøre. Må være påslått, og det kan gjøre vondt når en har mye en skulle ha gjort i tillegg. Men jeg tror dessverre at «travelt, har så mye å gjøre», blir en frase og en unnskyldning. Det er en slags hersketeknikk. Nå er jeg litt stygg, men jeg mener det. [...] dette «har ikke tid». Den kulturen er ødeleggende for så utrolig mye. Ikke bare kompetanseheving, men også det sosiale, alt! [...] Tør å gå så langt som å si at det er en hersketeknikk. Det ødelegger miljøene.»*

Bortsett fra tidsaspektet er inntrykket fra informantene at det er mindre problemer med andre typer ressurser til kompetanseutvikling. Det fortelles at de som tar videreutdanning for egen del opplever at det er stor toleranse i avdelingen for det, og at slik utdanning ofte har relevans i rollen som veileder. Men også utdanning som gir en merverdi for arbeidsgiver på lengre sikt verdsettes. Kompetanseutviklingen kan være enten brukerorientert eller karriereorientert.

Å ta videreutdanning er et valg som den enkelte tar, og det gis vanligvis fri på eksamensdager. Men ut over det må jobben i NAV gjøres. En informant forteller at det gikk fint å få godkjent videreutdanning siden den var relevant for den faglige utvikling, og informanten fikk fri til lesedager og eksamensdager. Studiet ble gjennomført ved siden av jobben og opplevdes krevende, særlig i et semester der det var full studieprogresjon i tillegg til jobb. Selv om det stort sett oppleves som en positiv atmosfære for kompetanseutvikling for de ansatte, er det noen som beskriver hva som er kostnaden når ansatte blir med på formaliserte kurs og lignende.

*«Nei leder vil helst ikke. For det går ut over kjerneoppgaver. Det er litt forskjellig, for i en avdeling har man mange på masterstudie, mens i andre avdelinger har man ingen. Vi er så short på folk at det går ut over arbeidsoppgaver og helheten, at man sliter seg ut.»*

På fylkesnivå anerkjennes det at NAV-ansatte opplever at de har for lite tid til kompetanseheving, og ikke minst til å omsette ny kunnskap til praksis. Samtidig snakkes det her om at de må benytte seg av de mulighetene som finnes innenfor de strukturene som er der. Et forslag er at de heller skal se på om det er muligheter til å gjøre noe med måten man jobber på for å få bedre tid til kompetanse- og kunnskapsheving.

*«Vi har nok litt å gå på med tanke på hvordan en bruker ressursene. Hva er bra nok? I en ideell verden hadde en hatt mye mer tid, men det handler om å ta de forutsetningene en har og bruke det så godt som mulig. Derfor har vi prøvd å organisere det slik vi har gjort det med de strukturene vi har.»*

Flere informanter beskriver at kompetansen og ressursene finnes i NAV, men at det er vanskelig å finne tid og struktur for å utnytte disse ressursene best mulig. På spørsmål om kontoret har nok ressurser til å drive kompetansearbeid, svarer en NAV-leder at det blir feil å fokusere på at det trengs mer ressurser. Det viktige er å få dette inn i den daglige driften. Men det ønskes klarere retningslinjer fra sentralt hold omkring dette.

*«Ja jeg tror vi har det [nok ressurser]. Fokuset blir feil hvis vi tenker at vi skal tilføres mer ressurser – mer det med struktur av hva kompetanseutvikling skal være. Enda klarere føring på det. Og tenke kompetanseutvikling som en del av daglig drift. Det er en del av den oppgaven du har. Det må menes noe på sentralt hold. Skal det være systematisert slik at alle gjør det slik? Eller skal en utfordre hvert enkelt kontor og lederne – en analyse – hva er det dere trenger? Og så [må de] finne ut av det sjøl. Uten klare opplegg eller klare retningslinjer på hva en skal heve seg på – så blir litt hummer og kanari.»*

*«Jeg er redd for at vi skal finne unnskyldninger om at vi ikke har tid. Vi må investere tid. Og det må koste litt. Og så er det utrolig individuelt, og hvilken type du er. Det handler om hvordan en tar det. Vi må sjøl optimalisere måten vi driver oppfølging på sjøl før vi begynner å si at vi skal ha mer ressurser. Vi får nok ikke mer ressurser heller. Men vi har et enormt potensial i å utvikle oss sjøl innenfor de rammene vi er gitt.»*

## 6.8 Oppsummering læring i praksis

Det meste av nødvendig informasjon for å gjøre jobben i NAV finnes tilgjengelig for alle, men det mangler et system for systematisk kompetanseheving ute i kontorene. NAV har definert flere roller som har et særskilt ansvar i forbindelse med kompetanseheving og veiledning av ansatte i hverdagen, men det er noe ulike praksis på de ulike kontorene hvordan disse rollene fungerer og hvordan NAV-leder aktivt involverer disse i sitt arbeid med kompetanseoversikter og kompetanseplaner. Noen opplever også at mandatet til de ulike rollene er noe uklart og at deres oppgave er lite forankret i organisasjonen.

Det er også i stor grad konsensus om at den enkelte, i samspill med sin leder, er ansvarlig for egen kompetanse, men at det kan være vanskelig å både finne tid til det

og å prioritere hva som er mest viktig å lære. Det lokale handlingsrommet til NAV-kontorene gjør at det blir iverksatt ulike tiltak for kompetanseutvikling basert på lokale behov. Likevel, denne lokale variasjonen i arbeidet med kompetanseheving gjør det vanskelig for fylkeskontoret, og andre, å ha oversikt over hvilken kompetanse de enkelte kontorene har, og hva de eventuelt mangler, noe vi kommer videre inn på nedenfor.

## 7 Sentralisering-desentralisering – standardisering vs. lokal tilpasning

I intervjuene kommer det fram et ønske om en mer fastsatt struktur i samarbeidet mellom direktorat, fylkesleddet og NAV-kontor, men også viktigheten av lokal selvbestemmelse og det som forstås som myndige NAV kontor. Det er en fin balanse mellom hva som styres fra sentralt hold og hva som gjøres lokalt. Det er NAV lederne som er ansvarlige for kompetanseutvikling, og med myndige NAV-kontor så organiseres og styres dette ut fra lokale behov. I en slik situasjon kan det bli utfordrende for fylkeskontoret å lage kompetanseopplegg som skal passe til alle NAV-kontorene i regionen.

*«Når vi snakker om utfordringer, så synes jeg kanskje vi ... Det er autonome NAV-kontor. Styrer sjøl, både kompetansebehov og organisering ut fra utfordringer i egen region, eget arbeidsmarked. Men det gjør at det blir vanskelig for de som sitter med ansvar for kompetanseplaner i fylket å lage opplegg som er for alle. Folk vil ha litt forskjellig, det har vært min erfaring. Folk er veldig forskjellige, både hvordan de organiserer arbeidet på kontoret og hvordan de tenker kompetanseutvikling – det er litt sprikende der.»*

Det er heller ikke mulig at en fra sentralt hold skal kunne vite hva som trengs på de ulike enhetene. En informant uttrykker at det er viktig at det enkelte NAV kontor har myndighet til selv å finne ut hva en trenger, men samtidig savnes det fra kontorenes side at noen etterspør hvordan det står til med fagkompetansen, hva som er gjort og hvilke planer som finnes.

Det oppleves også noe uklart hvordan forholdet mellom de ulike nivåene skal være. En informant hevder at NAV er utydelig på hva fylkeskontorets oppgaver er. Fylkeskontorene ser på sin rolle og sitt ansvar ulikt og derfor jobber de også forskjellig. Videre fortelles det at ulik forståelse av hva *myndige NAV kontor* er, fører til at noen fylkeskontor mener at de lokale NAV-kontorene skal være autonome og *bestille* det de trenger fra fylket. Dermed blir det slik at de som bestiller mest får mest, og det blir en skjevfordeling med tanke på hva kontorene får tilgang til av informasjon og kunnskap. Det etterlyses flere aktive fylker som setter retning og bidrar med styring og støtte, og som tar ansvar for en delingskultur mellom kontorene.



Det er også delte oppfatning om hvor mandatet for kompetanseutvikling skal ligge, hos fagekspertene ved fylket, eller om det skal jobbes frem fra kontornivå. Skal fylkesleddet være en leverandør på bestilling, eller en premissleverandør i kompetansearbeidet?

*«Ei hos oss [fylkeskontoret] er meget god på NAV- faget. Hun mener at det er hun som skal fortelle NAV-kontorene hvordan det skal jobbes med det aktuelle området. Mens den andre leiren, som jeg tilhører, mener at det er NAV-kontoret som skal arbeide med fagkompetansen. Det er der ute det ligger. Det er veldig variabelt hvordan vi mener det skal jobbes med.»*

Informantene på fylkesleddet beskriver også en spenning mellom føringer fra direktoratet som de skal bidra til å gjennomføre ute i kontorene, og myndige NAV-kontor som har stort handlingsrom i hvordan de vil gjennomføre sin opplæring.

*«Vi kommer inn i kontorene med kompetanseaktiviteter som vi skal gjennomføre etter føringer fra direktoratet. Samtidig har vi spenningspunktet med myndige NAV-kontor. [Vi er jo] gode koordinatorene for å bruke nettverk, kople på og bistå ute i kontorene. Men det er et utfordringsbilde fordi leder har ansvar for opplæring.»*

Det at det er opp til hvert enkelt NAV-kontor å organisere kompetanseutvikling, blir av flere trukket frem som en fordel. Da får de selv vært kreative og fylle «opplæringsmalen» sin med det de opplever at de har behov for. Denne selvbestemmelsen og variasjonen finner man også på fylkesnivå, hvor noen fylker prioriterer systematisering og formidling av forskning og utvikling, mens andre har prioritert systematisering av fagansvar, strukturerte markedsområder og lederstøtte. Noen ganger begrunnes denne lokale autonomien på NAV-kontorene med at det er lokal tilpasning til lokale behov. Men en informant peker på at personlige preferanser hos de enkelte ledere også kan ha betydning.

*«[...] hvis det hadde vært det at [...] omgivelsene er forskjellige. Nå handler det mer om hva lederen synes. Hva lederen føler for. Kan bli helt ulike retninger i nærliggende kontorer som ellers er ganske like.»*

Det skisseres også noen utfordringer med at det er stor selvbestemmelse i kompetanseutviklingen. For eksempel variasjonen i tjenester som en følge av forskjellige prioriteringer i opplæringen.

*«Men det er så stor forskjell. Begynner du i nabo-kontoret får du det ikke for de har ikke den kompetansen. Det bør ikke være opp til hvert kontor hvordan dette gjøres. Det bør være samme opplegget. Det bør være et pensum du skal gjennom, rett og slett.»*

Som nevnt over er et annet problem at fylket hjelper de kontorene som ber om støtte, noe som gjør at det er enkelte kontorer som i mindre grad både får støtte til kompetanseutvikling og blir utfordret på det. Blant de kontorene fylket sjelden hører fra, finnes det både dem som har nok ressurser selv til å drive kompetanseutvikling

på et høyt nivå, men også kontorer som ligger litt etter på dette feltet, og som har en stor jobb å gjøre for å komme seg opp på samme kompetansenivå som de større kontorene.

*«[...] vi skal pushe de som klarer seg selv til å hjelpe de som trenger hjelp. Trenger kanskje noen som kan se det utenfra og se sammenhenger. Ikke minst å identifisere det som er bra. Det er ikke så lett når en sitter alene. Når jeg snakker med folk og sier at de jobber bra på et område blir de veldig stolte, de har ikke vært klar over det sjøl. De ser ikke seg selv uten sammenligning med andre. Trenger et aktivt fylkesledd med prosessveiledere.»*

Størrelsen på et NAV-kontor kan variere fra under ti ansatte til over 200. De store kontorene har en bred kompetanse og gode interne fagressurser samlet sett, mens de små som oftest har vesentlig mer begrenset kompetanse og derfor er avhengige av hjelp og bistand fra fylket i arbeidet med kompetanseheving. En informant mener at det er de mellomstore kontorene som lykkes best med kompetanseheving. Ved de store kontorene kan det være forskjeller mellom avdelingene om hvor godt de lykkes, og de små kontorene er avhengige av fylket.

*«Det er veldig stor forskjell på store og små enheter. De store enhetene har kompetanse til å drive prosesser og lede arbeidet sjøl. De ønsker ikke noe innblanding fra andre. Mens mindre enheter vil ha mer dialog og støtte. Så er det kanskje de største enhetene som kan bidra med mest erfaring og kunnskap som er relatert til NAV. Så det er noe med å få de koplet på selv om de ikke har noen direkte egen nytte av det, så er det viktig for å utvikle organisasjonen.»*

NAV er også organisert slik at arbeids- og tjenestelinjen ligger desentralisert ute i (de fleste) kommunene, mens ytelses- og økonomilinjene har færre geografiske lokasjoner og befinner seg dermed ofte ikke på samme sted som veilederne som jobber ut mot brukerne. Denne todelingen kan også oppleves som problematisk for enkelte, da det er forskjellige prioriteringer og hensyn i de to delene.

*«Synes også at det er problematisk at forvaltningsdelen er så splittet fra tjenstedelen som møter brukerne. Den gangen vi gikk inn i NAV så ble det sagt at avgjørelsene skal tas nærmest brukerne, og slik er vel ikke realiteten i dag.»*

Denne informanten beskriver også at denne oppdelingen kan føre til en skjevhet i hvem sine vurderinger og kompetanse som skal veie tyngst av disse to instansene. En NAV-veileder kan beskrive at man har vurdert alle muligheter for hensiktsmessige tiltak, men kan likevel få beskjed fra forvaltningsdelen at ifølge regelverk skal vedkommende ut i tiltak for å ha krav på ytelser.

*«Vi kan lære opp våre medarbeidere i hva vi vil, men hvis vi ikke får til samarbeidet mellom disse tjenestelinjene våre så har det ikke så stor betydning snart hvor mye kompetanse mine medarbeidere sitter på hvis det blir avvist det som de vurderer.»*

Dette kan tyde på en manglende forståelse for hverandres arbeidsmetodikk og kompetanse på tvers av linjene.

Som vist over beskriver dermed flere informanter dilemmaet mellom prinsippet om myndige NAV-kontor og en felles, mer strukturert kompetanseheving på tvers i NAV. Myndige NAV-kontor, som i stor grad kan styre sin egen kompetanseutvikling, oppleves som fornuftig med tanke på å ta hensyn til lokale behov og utfordringer. Samtidig fører stor lokal kontroll til at det også er stor variasjon i hvordan man legger opp kompetanseutviklingen og hvor stor vekt enkeltkontor legger på å øke de ansattes kompetanse.

Likevel, selv om det er stort handlingsrom hos de myndige NAV-kontorene, blir også enkelte utfordret av fylkesleddet på å ha en systematisk kartlegging og å utvikle en lokal kompetanseplan. Myndige NAV-kontor kan dermed i stor grad selv bestemme sin kompetanseutvikling basert på eget innsiktsarbeid. En informant spekulerer i om det er riktig vei å gå, siden kompetansehull på eget kontor kan være vanskelig å oppdage selv og gjøre noe med.

*«Kompetanse og utvikling – at det er leder som bestemmer hva er satsingen i mitt kontor. Nye ting skjer, og det må tas i bruk, men ansvaret for opplæring i eget kontor er det leder som har. [...] Med myndige NAV-kontor har det vært ulik praksis fordi satsingene har vært ulike. Da skjønner vi at noen tjenester kjenner en ikke så godt til for å kunne tilby, for en har ikke så god kompetansen på det.»*

En informant på fylkesnivået reflekterer også over spenningen mellom myndige NAV-kontor og behovet for en felles struktur. Siden fylkesdirektøren har ansvaret for tjenesteleveransen i fylket, må det være en dialog med NAV-lederne om retning hvis det er mange misfornøyde brukere i et fylke. Denne informanten peker også på at overordnede mål og strategier gir retning for det enkelte kontor, og at en må ha en felles tankegang for å kunne jobbe godt. Likevel kan det være ulike syn på hvor mye sentraliserte strukturer, støtte og styring det bør være, avhengig av hvor man sitter i organisasjonen. En informant beskriver denne forskjellige oppfatningen:

*«Det er ulike meninger om dette, om hvor mye støtte og styring som skal være, hvor mye sentraliserte strukturer som skal være. Jeg heller mot at det bør være mer enn det er i dag, mens ledere jeg snakker med mener at de klarer seg sjøl og ikke trenger så mye overstyring.»*

Tidligere har en hatt en sterkere struktur på organisatorisk læring, men den har blitt mindre etter hvert som NAV-kontorene har fått større selvstendig handlingsrom. Ifølge informantene har også dette handlingsrommet økt mellom direktoratet og fylkeskontoret.

*«[Det er] ingen nasjonale føringer, og opp til hvert enkelt fylke. Varierende hvordan fylkene har organisert dette. [tidligere] hadde vi et veilederkorps med representanter ute i alle enhetene. Da hadde vi en fast struktur. Men etter «myndige nav-kontor» er dette avsluttet, og vi sa at nå får de*

*klare seg sjøl. Da mista vi også den organisatoriske læringsløyfa. På markedsarbeidssida har vi noen lignende strukturer nå. Men ikke på veiledning.»*

*«Det har skjedd en strukturendring. Direktoratet hadde mye styring i sin oppfølging av fylkene, så ble det plutselig nesten fritt fram.»*

En informant nevner at NAV har flere spesialiserte ansvarsområder på kompetansefeltet, men at brukerne har behov som er sammensatt av alle disse fagfeltene. Dermed må kompetanseutviklingen også være helhetlig og praksisnær. Dette er et argument som det pekes på for NAV-kontorenes selvstendighet i identifisering av kompetansebehov og hvilke kompetansetiltak de trenger.

### 7.1 Oppsummering sentralisering-desentralisering

Det beskrives flere dilemmaer knyttet til sentralisering-desentralisering, styring og myndige NAV kontor. For eksempel kan det være problematisk at kompetansen og dermed tjenestene er ulike fra kontor til kontor, at lokale kompetanseopplegg gjør det vanskelig for sentrale linjer å ha oversikt over kompetansebehov, eller at det overordnede ansvaret for tjenesteleveransene i fylkene ligger på fylkeskontorene. Likevel virker de fleste vi har snakket med omforent om at det er viktig at opplæringen må være basert på praksisfeltet slik at en møter brukernes behov, noe som er enklere gjennom de lokale NAV-kontor som selv vet best hvor skoen trykker.

## 8 Kultur for læring

### 8.1 Individuell og kollektiv læringsmotivasjon

Informantene beskriver gjennomgående en organisasjon som vektlegger kompetanseutvikling, og hvor medarbeiderne har en indre motivasjon til å utvikle seg.

*«Oppfatter at alle er genuint interessert i å lære og øke sin kompetanse hele tiden. Oppfatter også at vi som organisasjon har samme ønske og visjon. Ja, intensjonen, ønsket og målet er absolutt der.»*

Ledere beskriver, som nevnt tidligere, sitt ansvar for opplæring, men gir også en beskrivelse av at de har ansatte som ønsker å lære. En leder sier også at kulturen i NAV har endret seg. Før var det organisasjonen som hadde ansvaret for ansattes opplæring, mens i dag handler det om at all informasjon som trengs er tilgjengelig og at det er den enkeltes ansvar å tilegne seg nødvendig kompetanse, ut ifra det behovet som foreligger og de arbeidsoppgavene som skal løses.

*«[endringen] er litt det med den enkeltes ansvar for kompetanseheving. Når jeg kom inn så var det mye kurs og fagsamlinger. Det var mer at de tok opplæringa og at det å møtes i større forum hadde en opplærende effekt på oss. Det er mer overlatt til e-læring og skulder til skulder. Det blir helt ned på bakkenivå at en har ansvar for å få den opplæringen.»*

Dette beskrives ikke som problematisk av veiledere, men heller som en del av det å jobbe i NAV. Siden saksområdet til NAV-veiledere er så komplekst og i konstant endring, blir ansatte i NAV vant til at egen kompetanseutvikling er en del av hverdagen. En informant uttrykker det slik:

*«Det er på en måte sånn ... Læring foregår på mange punkt og det er en helt annen både forståelse og vilje ... jeg tror også at de som jobber i NAV, både veiledere og alle, ser at vi lever i et mer omskiftelig samfunn, ting endrer seg raskere og da er læring og kompetanse en viktig del av det.»*

Den oppmerksomheten som har vært på læring og kompetanseheving i NAV de siste årene har ført til at det ved flere kontorer har blitt en del av kulturen, og at forventningene blir formidlet fra første dag. Flere informanter beskriver at opptatthet av egen læring og kompetanseheving «er innarbeidet i kontorets DNA» og at forventninger om å drive selvstendig kompetanseheving «ligger i veggene». Dette drives frem både av nysgjerrige og interesserte kollegaer som diskuterer fag, og av egen vilje til å lære og dele.

Også på fylkesnivået fortelles det om en motivasjon som er drevet av et ønske om å være best mulig, og å være i forkant av behovene som måtte dukke opp.

*«Hos oss er vi nysgjerrig, vi spør om ting, vi utfordrer. Hva trenger vi for å besvare dette oppdraget her? Hva skal til for at vi skal være i front? Vi skal være i spissen for fagutvikling i fylket.»*

Likevel er det også noen som peker på mulige fallgruver. En informant sier litt spissformulert at det virker som om fylket og direktorat snakker som om det er *de andre* som skal lære, og at det er *de der ute* som trenger kompetanseheving. Underforstått at de ikke trenger å lære noe selv. Samme informant mener at NAV jobber lite som lærende organisasjon siden det er et vedvarende press med nye oppgaver og lite anledning til systematisk kompetanseheving.

## 8.2 Kompetansebehov

Siden ansvaret for kompetanseutvikling i praksis er delt mellom leder og den enkelte medarbeider, legger dette noen begrensninger på hvordan ledere skal kunne fange opp de tilfellene hvor medarbeidere har behov for å få tilført kompetanse. Her beskrives det flere strategier, både fra ledernivå og medarbeidernivå. Hos enkelte beskrives det at lederne også er avhengige av at medarbeidere tar ansvar for egen kompetanseheving og gir beskjed hvis det er kompetansebehov som de ikke får dekket.

*«Jeg prøver å si at vi alle har ansvar for [kompetansen i] et kontor. Prøver å spille ut kortet slik at det ikke er jeg alene som har ansvaret, men at den enkelte har ansvar for å få tak i den kompetansehevinga som de trenger. Jeg vil også ha tilbakemelding fra den enkelte på hva de mangler*

*for å gjøre jobben sin slik de ønsker å gjøre det, slik at jeg kan legge til rette for at personen skal tilegne seg den kompetansen.»*

En utfordring med at det i så stor grad legges opp til at den enkelte medarbeider skal ta initiativ til egen læring, er at det for mange er vanskelig å ta tak i de områder som en kanskje ikke er så sterk på. Det er flere som kvier seg for å vise at de mangler grunnleggende kompetanse på et område, og da kan det gjerne bli et stort hinder for å skaffe seg den kompetansen. Når det da i så stor grad er lagt opp til at den enkelte selv er ansvarlig for å tilegne seg den kunnskapen de trenger, kan det derfor oppstå kompetansehull.

*«Det er vanskelig, fordi jeg tror at hvis man mangler noe kompetanse så er det kanskje ikke de som er de første til å si ifra. Vi har prøvd mange ulike måter å ha opplæring på digitale løsninger, men vi treffer gjerne ikke de som burde ha blitt med.»*

Gjennom medarbeidersamtaler, regelmessige oppfølgingsamtaler og porteføljesamtaler kan det komme frem hvilke behov den enkelte har for kompetanseheving. Sammen med en kompetansekartlegging og kartlegging av utdanning er det et godt grunnlag for å lage kompetanseplan.

*«[...] Vi har regelmessige oppfølgingsamtaler med den enkelte. Noen avdelingsledere har også porteføljegjennomgang hvor de kan stille spørsmål i forbindelse med enkeltsaker, hvilke behov den enkelte har for hjelp. [...] Ikke slik at avdelingsleder sier at «dere må bare komme når dere trenger noe ...». De prøver nok å få til mest mulig aktiv dialog over tid. [vi har] gjennomført kompetansekartlegging, en survey-undersøkelse, og i tillegg en utdanningskartlegging.»*

På spørsmål om hvilken type kunnskap som det er viktig for NAV å fokusere på nå, er svarene til en viss grad avhengige av hvor og med hva en jobber, men hovedinntrykket er at inkluderingskompetanse, veiledningskompetanse og markedskompetanse er mer og mer i fokus. En informant pekte på lokalkunnskap som veldig viktig for å kunne hjelpe. En annen NAV-ansatt beskriver de ulike kunnskapene og ferdighetene som han trenger for å gjøre jobben, blant annet, kunnskap om arbeidsmarkedet og hvordan å få tak i denne kunnskapen.

*«Vi trenger kunnskap om arbeidsmarkedet. Vi er masse ute hos arbeidsgivere. Det er der vi skal være. Trenger kunnskap om CV, søknadsskriving, systemer: MODIA, aktivitetsplan, Salesforce. Vi samarbeider med behandlere, så vi trenger å kjenne litt til fagområdet psykisk helse.»*

Noe som allikevel ser ut til å være viktig for de fleste er at de er proaktive – i forkant av de endringene de ser vil komme. For å få til dette er det vanlig å støtte seg på årlige analyser som blir presentert på nasjonalt, regionalt og lokalt nivå, som viser hvor en ligger og hvordan fremtiden kan bli. Ut ifra disse analysene kan en også trekke noen slutninger om hvilken kompetanse som blir viktig for å møte det som kommer.

*«Vi må snakke om at: Ja – du er flink, men verden endres og du er ikke flink så veldig lenge om du ikke henger med.»*

### 8.3 Forholdet mellom teori og praksis, samarbeid med forskning

Et tema som ofte ble nevnt i intervjuene er samspillet mellom teori og praksis, og hvordan en skal få implementert det man lærer i ulike arenaer inn i den praktiske hverdagen. Det er en problemstilling som virker å være høyt på agendaen hos de fleste ledere, og som veiledere også reflekterer over når de gjennomfører kompetansehevende tiltak.

Informanter sier at det er åpenhet og rom for å utvikle egen kompetanse, men at utfordringen ligger i å få videreformidlet det en lærer til andre i sin enhet. For den enkelte er også det å ta i bruk ny kompetanse i egen arbeidshverdag en utfordring. Det kan virke som om hver enkelt har et selvstendig ansvar for å anvende den nye kunnskapen i møte med bruker, men når kunnskapen er fersk og ikke godt forankret, er det lett å falle tilbake til gamle rutiner.

*«På noen fagdager blir beste praksis presentert, og så går en tilbake til hverdagen og så blir det med det. Det er vanskelig. Vi forsøker å etablere flere forum og arenaer som fanger ferdighetstrening knyttet til dette der en forsøker å reflektere. Ofte fortsetter vanlig praksis. Jeg trur en må ta noen grep og ikke gape over alt på en gang. En må være litt konkret i presenteringa av resultatene og følge opp.»*

Flere informanter beskriver at for å få til samspillet mellom teori og praksis har det vært en dreining med tanke på hvilken type kompetanse som verdsettes. Nå legges det større vekt på erfaringsbasert kompetanse, mens det før var lagt opp til mer kunnskapsbasert kompetanse.

*«Har du mye erfaring i NAV så stiller du minst like sterkt som hvis du har en mastergrad. Lang fartstid kombinert med arbeidsmoral er verdsatt. Manglende papir på utdanning er ikke noe problem.»*

På ett av de andre kontorene rapporteres det at en forsøker å løfte den erfaringsbaserte kompetansen, men at det ofte ikke settes av like mye tid og ressurser til dette som til å formidle mer teoretisk kunnskap.

*«Vi må tørre å bruke «ineffektiv tid» for å diskutere «hvordan forstår du hvor vi skal hen» og «hva tror du er den rette veien?». Og hva har vi erfart. Få opp den erfaringsbaserte kunnskapen, ikke bare den forskningsbaserte kunnskapen, det brukes det ikke like mye tid på.»*

Selv om det nå er mer fokus på den erfaringsbaserte kompetansen, beskrives det at man likevel har et stykke igjen for å finne gode måter å overføre denne typen kompetanse på. Likevel, i utviklingen av nye arbeidsmetoder og kompetansehevings-tiltak beskrives det også en organisasjon som har endret praksis. Utviklingen har vært fra fysiske kurs til pilotering av ny arbeidsmetodikk og digitale læringsmetoder på

enkeltkontor, før en viderefører det som fungerer i større skala. Som nevnt tidligere, er det også større bevissthet på behovet for refleksjon rundt læringen.

*«Den reisa jeg har vært med, jeg ser hvordan de har rigget opplæring, fagdager med mye mer aktive deltakere, der det blir mye mer tid til refleksjon. Og jeg jobber veldig mye for at de skal komme forberedt. Slik at kontoret skal ansvarliggjøre dem, sånn at de har et eierskap og medvirkning. Slik at når de har aktiviteter så kommer de ikke med blanke ark.»*

Selv om det refereres mye til interne opplegg i NAV-systemet når det snakkes om kompetansehevende tiltak, er det også noen som fremhever at de har et samarbeid med blant annet universitetene.

*«Vår tilgang på kompetanse, både på nye og gamle medarbeidere, og samarbeid med både næringsliv og universitet, [...] det er ganske nytt.»*

En informant beskriver rollen til forsknings- og utviklingsavdelingen på fylkeskontoret, som både omhandler oversikt over behov og mangler, og nok forskningskompetanse til å kunne bestille, vurdere og formidle relevansen for forskningen.

*«Vi skal være kjent med den kunnskapen som foreligger og vi skal ha bedre bestillingskompetanse med tanke på det vi mangler, og ikke bare kaste oss over alle de forslagene som kommer til oss. Vi skal kunne kommunisere hva som er kunnskapsbehovet vårt. Styrke den retningen, og ikke minst forskningsformidling og formidling av fagutvikling. Det har vi jobbet mye med det siste året.»*

I NAV har det for eksempel vært en dreining mot å undersøke effekter av tiltak og virkemidler, og for å se på slike effekter er det nyttig å trekke inn eksterne ressurser.

*«Deling av erfaringer kan føles bra, men det er ikke sikkert det er effektivt. Der kommer forskningen inn og kan dokumentere at det vi gjør faktisk er bra og ikke bare føles bra.»*

NAV er også deltaker i flere forskningsprosjekter, og har også nytte av forskning som gjøres uten NAV sin direkte involvering. Fagfeltet er stort, og det kan være vanskelig å holde oversikt over hva som finnes, og hvilken ny kunnskap som skapes. Her etterlyses en klarere retning på hva som skal benyttes, og hvordan forskningen skal omsettes til praksis.

*«Bare det å holde seg orientert om hva som finnes av forskning, ha kontakt med ulike miljøer, det klarer ikke hver enkelt enhet. Dette må sentraliseres på et eller annet vis. Noen må ha det ansvaret.»*

*«Det er bra med forskning, og at NAV har satt mer søkelys på samarbeid med forskningsmiljøer. Men det er ikke slik at en bør hoppe på det med det samme, før en ser resultatene av det. Det bør NAV som organisasjon ha en mening om. Bør ikke bli overlatt til enhet eller fylke å ta i bruk det ene eller andre. Det bør ha noe mål og mening for hele virksomheten.»*

Ny og oppdatert kunnskap fra forskningsprosjekter der NAV har deltatt kommer ut til de ansatte ved NAV-kontorene på ulikt vis, både som rapporter og som tema i ledersamlinger. Det er NAV-leder som må vurdere om og hvordan dette skal tas i bruk.



Her savnes det at fylkeskontoret tar en rolle for å fange opp nye ting og ta det som tema på ledersamlinger.

*«Jeg fanger ikke opp alt sjøl av det som kommer av rapporter og sånt. Men en del av det bruker vi. En del dukker opp på ledersamlinger. Noen fanger det opp sjøl og så bruker vi det. [...] Om en fanger alt det opp vet jeg ikke. Men det kommer på Navet eller via kolleger på ledersamlinger. [...] Det blir fort min rolle å vurdere hvordan vi skal ta det i bruk. Men [det er] ikke systematisk slik at en setter av en halv dag på ledersamlingen for å diskutere hvordan en tar dette i bruk på kontoret.»*

Videre beskriver informantene at det er en utfordring å få til gode nok strukturer og refleksjonsmuligheter rundt den forskningsbaserte kunnskapen som skapes. Det fortelles at ved et kontor er erfaringen at straks det kommer en forskningsrapport så er det *svaret på alt*. For å unngå en situasjon der en ukritisk kaster seg over alt det nye, så burde direktoratet hatt noen rutiner for hvilken forskning som er relevant, hva som skal tas i bruk, og hvordan.

*«Jeg har ikke erfart det andre steder, men her hos oss er det en relativt stor andel som sier: hva sier forskning. Når det kommer en forskningsrapport, skal det liksom være svaret på alt. Og da er jeg veldig skeptisk. Derfor bør NAV som organisasjon ha en overordnet mening om hva vi skal ta i bruk.»*

En annen utfordring er også at det er stor avstand fra forskningsverden til den praktiske NAV-hverdagen.

*«Vi har feilet mange ganger fordi vi ikke har sett sammenhenger mellom praksis og teori. Vi har ikke fått eierskap, fordi vår virkelighet har vært annerledes.»*

#### 8.4 Læringsklima – forventninger fra ledere og kolleger

Ledere spiller en viktig rolle når det gjelder ansattes motivasjon for læring. Det er lederen som kan bygge en kultur for læring og motivere sine ansatte til å arbeide med kompetanseheving. En informant forteller om betydningen av ledere som ser sine ansatte:

*«Nøkkelen er ledere som er på og ser de ansatte og ser hva de blir motiverte av. Noen vil ikke ta mer utdanning, mens andre synes det er spennende. Men lederens rolle er viktig for det er ikke sikkert man vet det selv at man er motivert.»*

I stor grad beskriver informantene en kultur hvor det er enkelt å spørre om hjelp og stor takhøyde for spørsmål til kollegaer. Noen beskriver også at det er en læringskultur som oppfordrer deg til å kaste seg ut i det, og lære gjennom praksis, og ved prøving og feiling. Det er likevel forskjell mellom å spørre om ting en ikke vet og dele suksesshistorier, og å diskutere de hendelsene hvor man ikke lykkes like godt. En informant beskriver at her har de antageligvis fortsatt en jobb å gjøre.

*«Så er det noe med modenhet i forhold til kultur. Lett å få fortellinger om gode historier. Der de lykkes. Det gjør vi stadig vekk. Men verre å dele det som er problematisk og vanskelig. Da skal en ha en*

*grunnleggende trygghet på hvordan det blir ivaretatt når det deles. Og det trengs arenaer for å kunne dele dette på riktig nivå.»*

En annen informant opplever at det mangler kultur for å trene på skjønnsutøvelsen og brukersamtalen, som anses som kritiske ferdigheter. Denne personen beskriver betenkeligheter med arbeidspraksis, som kan være både god og dårlig, og som skapes hos den enkelte uten at man blir utfordret på det man gjør.

*«Merker at i en organisasjon som er kjempestor som har en tyngde med folk med skjønnsutøvelse som fag, så er det lite vekt på strukturer for læring, dvs. noe du må kunne. [...] I en brukersamtale, som er det gylne øyeblikket hvor du skal skape motivasjon, så er det ganske komplekst det du skal kunne, eller formidle, eller det å være til stede i den situasjonen. Men det er noe vi ikke øver på.»*

Når de snakker om læringskulturen, så beskrives lederes påvirkning som viktig, men at det også er viktig hva slags verdier og normer som spilles ut kolleger imellom. En informant beskriver at det er forventninger fra kolleger som er utslagsgivende. En ansatt på fylkesnivået har opplevd en endring i kulturen som går i riktig retning de siste årene:

*«I en konkurransekultur med balansert målstyring hvor en sammenligner kontorer og fremhever de som har gjort det best. [...] Da vil en ikke få den trygghetskulturen, da vil du få en konkurransekultur som gjør at du holder tilbake, du vil ikke røpe alt. Jeg synes vi har hatt en veldig positiv utvikling der de siste to årene på at vi har gått fra en konkurransekultur til en delingskultur.»*

## 8.5 Oppsummering - kultur for læring

Det er en gjennomgående oppfatning om at kontinuerlig kompetanseutvikling er forventet, nødvendig og viktig på alle nivåer i NAV. Det beskrives også i stor grad ansatte som har både en intern motivasjon for å øke sin kompetanse, og en forventning fra kolleger om at dette er en del av jobben. Likevel er det en utfordring med at det kan være vanskelig å drive egen kompetanseheving på områder hvor man ikke er komfortabel eller faglig sterk. I tillegg beskrives det en mangel på øving på kritiske ferdigheter, som veiledningskompetanse. NAV som organisasjon er også aktiv på forskningsfeltet hvor det legges mye innsats i å holde seg oppdatert på relevant forskning, og også selv å være en aktiv deltaker i forskningsprosjekter. Også her skisseres det noen utfordringer som handler om å sile ut hvilken forskning som er mest relevant og skal brukes, og ikke minst å få den kunnskapen som kommer fra forskning til å bli implementert i arbeidspraksis.

## 9 Læring i NAV

### 9.1 Overordnede synspunkter, læringens plass på den opplevde agendaen

De fleste mener det har skjedd mye positivt på læringsfronten de siste årene. Mye av det som har skjedd er i større grad enn tidligere initiert på kontornivå. De fleste ser på dette som positivt fordi kompetanseutviklingen da blir praksisnær. Det er dermed mye bra som skjer enkeltvis på kontorene, men det er allikevel flere som mener det er et stykke igjen før NAV som helhet kan kalle seg en lærende organisasjon.

*«Skulle ønske jeg kunne sagt et klart og tydelig ja. Men jeg føler at det er litt forskjell avhengig av hvor i verden du er. Hvor i landet en er, hvorvidt NAV er en lærende organisasjon eller ikke. Men veldig mye siloer. Når det blir en uklar tydelighet, blir det vanskelig å være en lærende organisasjon. Det å føle at vi går samme vei – hele landet – det føler jeg ikke.»*

Likevel oppleves det som nevnt også at det gjøres mye bra. Blant annet fremheves det at å pilotere nye tiltak, kan være en smart måte å gå frem på. Ved å pilotere får en testet nye ting i liten skala og luket bort «barnesykdommer», før tiltaket blir satt ut i en større del av organisasjonen.

*«Når en skal innføre nye ting, så er det er mye piloter som blir satt i gang. En prøver det ut på enkeltkontor og hvis det har god effekt, så gjennomfører en det ut på flere kontor. Hvis en har kontor som fungerer i et halvt år til ett år, så får en også luket vekk problemene og en får bedre effekt når en innfører det ut i flere kontor. Det er mye innovasjon i NAV-systemet og kontor som prøver ut nye løsninger og oppretter prosjekt.»*

Informantene beskriver også at det er mye kompetansearbeid og oppmerksomhet omkring dette i NAV, men peker på tre hovedproblemer: 1) mange konkurrerende initiativer; 2) veldig ulike lokale forhold; 3) og mangel på struktur, verktøy og system slik at det stemmer med målene man har satt seg.

*«Det foregår mye kompetanseutvikling i NAV, på ulike nivå og i ulike kanaler. Det er mye kompetanseutvikling. [...] Men det er en kjempestor utfordring i NAV at det er veldig mange konkurrerende initiativ. Arbeidsområdet er så komplekst at det blir så mange initiativ, og for NAV kontorene blir det for mye å forholde seg til. Det å klare å jobbe systematisk med en ting om gangen er kjempeutfordrende. [...] det å klare å jobbe systematisk med kompetanseutvikling som også henger sammen med det målbildet vi har satt oss – der har vi et stykke å gå.»*

I tillegg er det en utfordring å få målt effektene av de tiltakene og den opplæringen man gjør, både med tanke på kompetansenivået hos medarbeiderne, og med tanke på hvordan kompetansetiltakene påvirker brukeropplevelsen og leveransen av tjenester.

Likevel, flere informanter peker på en positiv utvikling med tanke på kompetansearbeidet. Det blir lagt mer vekt på kompetanseheving på alle nivåer enn tidligere. Nye strukturer er også opprettet de siste årene, som skal støtte opp under

måten å tilnærme seg kompetansearbeidet på. Denne utviklingen virker å være generell og uavhengig av produktområde. Til tross for dette er det noen som peker på at den retningen kompetanseutviklingen er i ferd med å ta i NAV-organisasjonen, er med på å skape større forskjeller i kunnskap og kompetanse innad i organisasjonen. Her peker man på digital kompetanse som forutsetning for å tilegne seg annen kompetanse, samt at de enhetene som er mest aktive i kompetansearbeidet, også er de som allerede har kommet lengst.

## 9.2 Prosjekt *Økt kompetanse*

Prosjektet *Økt kompetanse* har som målsetting å få flere i NAV til å forstå at kompetanse er viktig for å nå organisasjonens mål, samt at medarbeiderne skal bli motiverte for, og ønske å bruke tid og ressurser på kompetanseutvikling. I tillegg har prosjektet som suksesskriterier at det jobbes systematisk med kompetanseutvikling, og at det bygges gode strukturer for kunnskapsdeling og kompetanseutvikling på ulike nivåer i organisasjonen.

Basert på det informantene i denne rapporten sier, så har man sett en bedring ved flere av de overnevnte punktene de siste årene. De aller fleste er fornøyd med utviklingen med kompetansearbeidet i NAV. Mange i organisasjonen virker omforent om noen viktige prinsipper, som at kompetanseutvikling handler om øving og refleksjon på arbeidsplassen i forhold til de oppgavene som skal løses. Den økte oppmerksomhet om læring og kompetanse som rapporteres i intervjuene, sammenfaller i tid med prosessen på kompetansestrategi og *Økt kompetanse*. Mange har også hørt om *Økt kompetanse*, men det er ikke mulig å fastslå med sikkerhet at de praktiske og kulturelle endringene som informantene forteller om, har noe med dette prosjektet å gjøre. Det er imidlertid en rimelig hypotese at det her er en viss årsakssammenheng.

*«Nei, kan ikke si noe om det, men kan nesten si at det har vært en endring den tiden jeg har jobbet her. Det er mer på agendaen. Det er mer som foregår, det blir satt mer i kontekst med faglig utvikling i det vi gjør i det daglige. Det er kanskje satt mer i sammenheng med praksis. Men om en kan si at det er pga. «Økt kompetanse» blir vanskelig å si.»*

Selv om det ikke kan slås fast at endringene i NAV er på grunn av prosjektet eller bare skjer samtidig (eller at prosjektet kommer som en følge av en generelt økt oppmerksomhet om kompetansearbeidet i NAV), nevnes det flere ting som kan skrives direkte tilbake til prosjektet. Gjennom prosjektet sier man at kompetanseutvikling skal skje nærmest der oppgaven utføres. Flere nevner at det er bra at prosjektet er så praksisnært, og at det er det som skjer ute på kontorene som

er det som skal være utgangspunktet for kompetanseutviklingen. En leder på et NAV-kontor oppfattet *Økt kompetanse* slik:

*«Programmet viser synergien mellom direktorat, fylket og NAV-kontor. Vet ikke om direktorat og fylket tenker slik, men vi tenker at siden vi er et stort NAV-kontor har vi et utvidet ansvar siden vi har stort handlingsrom og tilgjengelige ressurser til å drive med.»*

Men det beskrives også at det mangler en felles tenkning rundt kompetansearbeidet i NAV. En informant beskriver at det er mange lokale initiativ, men at det mangler kanaler og verktøy for å arbeide systematisk og enhetlig. Dermed beskriver flere informanter at det er et stykke igjen for at NAV jobber strukturert med kompetanseutvikling i hele organisasjonen.

*«Sjøl om «Økt kompetanse» har bidratt til at området med kompetanse og kompetanseutvikling, og det å jobbe ut ifra innsiktsfase, analyse, utprøving, testing og evaluering – at det er litt mer kjent. Så er ikke det noe alle ved NAV kontorene, eller NAV fylke, benytter. Vi jobber innenfor våre områder, og så holder vi oss til det. Slik er det fortsatt. Det blir bedre, men vi jobber ikke godt og systematisk med kompetanseutvikling ut ifra målbilder eller ut fra Mål- og disponeringsbrevet.»*

Ut ifra informantene i denne ståstedsanalysen så kan det virke som prosjektet har bidratt til økt fokus på viktigheten av kompetanseutvikling i NAV i henhold til flere av målsettingene som er beskrevet i prosjektet. Ifølge informantene er man på vei i riktig retning. Likevel ser man ut ifra svarene som er gitt, at NAV fortsatt har en vei igjen på strukturer og systemer for å få gjennomført kompetanseutvikling på en god måte i hele organisasjonen.

## 10 Avsluttende kommentarer

Innledningsvis ble det vist til at prosjekt *Økt kompetanse*, som representerer en operasjonalisert tilnærming til kompetanseutvikling i NAV, opererer med fire resultatmål, knyttet til (1) oppdaterte rammer for kunnskapsdeling og kompetanseutvikling, (2) effektive strukturer for kunnskapsdeling og kompetanseutvikling, (3) modeller og metoder for kompetanseutvikling og (4) at ledere og medarbeidere tar felles ansvar for kompetanseutvikling.

Resultatene som er gjengitt i tidligere kapitler viser at en er kommet et stykke av gårde på mål 1 og 2, men at det likevel gjenstår en god del. **Generelle utfordringer er knyttet til arbeids- og ansvarsdeling mellom nivåer og til utvikling av en mer gjennomtenkt og enhetlig praksis, særlig knyttet til fylkenes rolle.**

Det er også variasjoner mellom kontorer med hensyn til organisering, tilrettelegging og prioritering. **Her trengs tydeligere strukturer for hvordan opplæring skal organiseres og gjennomføres, kanskje i form av ulike modeller for store og små enheter.**

Det er opprettet ulike roller med ansvar for opplæring og erfaringsoverføring, eksempelvis som fagutvikler og teamkoordinator. Resultater fra intervjuene peker på **utfordringer både med hensyn til organisering, rolleavklaringer og forankring ute i organisasjonen.**

**Hvordan en skal organisere formelle læringsnettverk er også uavklart.** Her er det ulike oppfatninger og ulike modeller. En modell som er kjent fra andre store organisasjoner, er å plassere det kompetansemessige ansvaret for bestemte funksjoner/arbeidsområder hos utnevnte prosesseiere, som da får som oppgave å overvåke kunnskapsutviklingen innenfor sine områder og å utarbeide og gjennomføre aktuelle utviklings- og opplæringstiltak.

**Det er også en utfordring å finne gode mekanismer for samarbeid med forskningsmiljøer og å ta inn og oversette ny, forskningsbasert kunnskap på en slik måte at den gir praktisk nytte,** jf. omtalen av kunnskapsfellesskap og evnen til å ta inn nye kunnskapselementer og perspektiver («perspective taking»).

Generelt kan en si at **det gjenstår en del når det gjelder å utvikle generelle modeller og metoder for kompetanseutvikling (mål 3) som er kjent og som anvendes i de ulike delene av organisasjonen,** jf. metalæring/læring på systemnivå som er beskrevet i figur 1. Det er også et spørsmål om i hvilken grad de ulike opplæringstilbudene er kvalitetssikret eller i tilstrekkelig grad koblet til den praktiske virkeligheten ute i organisasjonen.

Modeller og metoder utvikles i stor grad lokalt, og varierer mye mellom ulike lokasjoner. Det er imidlertid mange eksempler på ting som fungerer godt. Ved noen kontorer har en kommet frem til formelle og/eller uformelle løsninger for å dele erfaringer og å utvikle gode, lokale praksiser, jf. omtalen av praksisfellesskap i kapittel 2. Dette kan også sees i lys av Nonaka & Takeuchis modell for læring og overføring av kunnskap, jf. figur 3. Mye av det som skjer ute på kontorene i form av uformell og lokalt tilpasset kollegaveiledning kan forstås som eksempler på det som i denne modellen er betegnet som «sosialisering». **Å få spredt gode praksiser på tvers av enheter og fagområder, fremstår imidlertid som krevende.** Årsaker kan være geografiske avstander, ulike lokale behov, eller fravær av gode arenaer for erfaringsutveksling, men det kan også være organisatoriske forhold som gjør slikt samarbeid vanskelig og tidkrevende.

I kapittel 2 ble det også pekt på at kompetanse fremstår som et produkt av kunnskaper, ferdigheter og holdninger. Det innebærer at den kunnskapen en kan erverve gjennom kurs, erfaringsdeling og veiledning, må kombineres med trening og refleksjon. Mange NAV-kontor har et godt grep om kunnskapsoverføringen.

Kollegaveiledning er et viktig virkemiddel her. Det gis også gode muligheter for enkeltindivider til å delta i ulike kurs og andre opplæringstiltak, både i lokal og sentral regi. **Det som særlig fremstår som en utfordring, er å finne gode opplegg for trening, og for å ha tid og arenaer for refleksjon.** Tidspress og vanskelige avveinger mellom å bruke tid på kompetanseutvikling og på å arbeide med klienter og brukere, er noe flere har pekt på. Dette illustrerer for øvrig et generelt dilemma knyttet til utvikling og endring i organisasjoner, nemlig at gode utviklingsprosesser fordrer tilstrekkelig tids- og ressursmessig overskudd.

At både ledere og medarbeidere tar ansvar for kompetanseutvikling (mål 4), er en gjennomgående oppfatning blant de aller fleste informantene. Mange steder er en kommet langt i å utvikle en positiv læringskultur. Mange ledere tar et tydelig ansvar, og dette fremstår som en avgjørende faktor i utviklingen av et godt læringsmiljø. De fleste informantene oppgir også at de selv er motivert for og ser behov for kontinuerlig faglig utvikling. Mange opplever imidlertid et tidspress i arbeidet som gjør det vanskelig å finne rom for å prioritere slik aktivitet.

Et sentralt poeng er betydningen av de uformelle nettverkene, både for generell spredning av kunnskap og for målrettet utnytting av lokale kunnskapsressurser. Flere respondenter har fremhevet viktigheten av å ha enkel og uformell tilgang til kollegers kunnskap, jf. omtalen av «transactive memory systems» i kapittel 2. I beskrivelsen av kunnskapsfellesskap i samme kapittel ble det vist til «perspective making», der en kombinerer distribuerte kunnskapselementer på en slik måte at det skapes ny og delt kunnskap. Slike prosesser fremstår som særlig viktige i organisasjoner der det utøvende leddet håndterer komplekse og sterkt varierende arbeidsoppgaver under ulike betingelser, slik som tilfellet er i arbeids- og tjenestelinjen i NAV. **Å tilrettelegge arenaer og stimulere til uformell kunnskapsdeling og kunnskapsutvikling, fremstår derfor som en viktig lederoppgave, på alle nivåer.**

I kapittel 2 ble det referert til Senges fem grunnelementer i organisatorisk læring. Basert på inntrykkene fra denne undersøkelsen, ser det ut til at en i denne delen av NAV er kommet langt på de tre første av disse: personlig mestring, mentale modeller og felles visjoner. Data er mindre tydelig når det gjelder gruppelæring og systemtenkning. Dette svarer til det skillet som fremgår av definisjonen av en lærende organisasjon og påpekningen av de to grunnleggende egenskapene: (1) kontinuerlig videreutvikling av medarbeidernes kompetanse, og (2) organisasjonen som et kunnskapssystem som kontinuerlig utvikler seg selv. Inntrykket som en står igjen med etter denne undersøkelsen, er at en har kommet ganske langt på det første punktet, mens **det gjenstår en god del med hensyn til hvordan kompetanseutviklingen er**

**organisert og tilrettelagt, blant annet i forholdet mellom nivåene, i avveiningen mellom formelle og uformelle mekanismer, og mellom sentral styring og lokal autonomi.**

## 11 Referanser

Bay, A.H. Breit, E. Fossetøl, K. Grødem, A.S. Terum, L.I. (2015) *NAV som lærende organisasjon*. AFI-rapport 2015:06

Boland, Richard J. og Ramkrishnan V. Tenkasi (1995): "Perspective Making and Perspective Taking in Communities of Knowing". *Organization Science*, 6:350–372

Breit, E., Fossetøl, K., Pedersen, E. og Torbjørnsrud. T. (2017). *Samarbeidsdrevet innovasjon i NAV*. Sluttrapport fra evalueringen av *Praksis- og kunnskapsutvikling i NAV-kontor*. AFI-rapport 2017 -05

Breit, E. Fossetøl, K. Pedersen, E. (2018) A knowledge hierarchy in labour and welfare services? Evidence-based and practice-based knowledge in frontline service innovation. *International Social Security Review*, Vol. 71 4/2018.

Breit, E. Fossetøl, K. Pedersen, E. (2019) *Kunnskapsbasert praksis innenfor en samstyringsmodell*. Tidsskrift for velferdsforskning, Årgang 22, nr. 3-2019, s. 184-197

*Faglig grunnlag for kompetanseledelse i NAV*. Prosjekt Økt Kompetanse. Internt notat. 15.09.2019

Fossetøl, K. Borg, E. Breit, E. (2020). NAV i en ny tid? En evaluering av hvordan retningsvalgene i Stortingsmelding 33 implementeres på NAV kontorene. AFI-Rapport 2020:9

FoU-plan for NAV, 2021-2025.

FoU-årsrapport 2017. NAV

FoU-rapport 2018. NAV

*Gjennomgang av forskning og kompetanse i NAV*. (2016) NAV. Internt notat. Kunnskapsavdelingen

Gulbrandsen, M., & Høiland, G. C. (2021). The relationship between research and innovation in the public sector – an analysis of five cases from labour and welfare services. *Nordic Journal of Social Research*, 12(Special issue), 46–69.

Hellang, Ø., Jentoft, N., Ricke, M., Fossetøl, K., Bakkeli, V., Borg, E., Legard, S. (2019) *Mulighetsrommet i NAV-partnerskapet*. Rapport NORCE 34-2019. 2019

Hollingshead, A. B. (1998). *Communication, learning, and retrieval in transactive memory systems*. *Journal of Experimental Social Psychology*, 34(5), 423-442.

Høiland G.C.L., Willumsen E. (2018) Resistance driven innovation? Frontline Public Welfare Workers' Coping with Top-down Implementation. *Nordic journal of working life studies*. Vol 8. Nr 2. June 2018.



Høiland, G.C.L. (2018) *Frontline policy implementation in public organizations. A sociological analysis of the 'how and why' of implementation gaps*. PhD thesis. Det samfunnsvitenskapelige fakultet. Universitetet i Stavanger. 2018

Høiland, G.C.L. Klemsdal, L (2020) Organizing professional work through institutional complexity – how institutional logics and differences in organizational roles matter. *Human Relations* 1-33. 2020

*Kunnskapsstrategi i NAV. 2013 – 2020*. Brosjyre NAV.

Lai, Linda (2013) *Strategisk kompetanseledelse*, 3.utg.Bergen: Fagbokforlaget

Mohammed, S., Rico, R., & Alipour, K. K. (2021). *Team cognition at a crossroad: Toward conceptual integration and network configurations*. *Academy of Management Annals*, 15(2), 455-501.

Nonaka, Ikujiro & Hirotaka Takeuchi (1995) *The Knowledge-Creating Company*. New York: Oxford University Press

Pedler, Mike, Boydell, Tom & John Burgoyne (1989) "The Learning Company". *Studies in Continuing Education*, vol 11/2 (91-101)

Schiefloe, Per Morten (2019) *Mennesker og samfunn. Innføring i sosiologisk forståelse*. 3. utg. Bergen: Fagbokforlaget

Senge, Peter M. (1991) *Den femte disiplin. Kunsten å skape den lærende organisasjon*. Oslo: Hjemmets bokforlag. (Original: (1990, 2<sup>nd</sup> ed 2006) *The Fifth Discipline. The Art & Practice of the Learning Organization*. New York: Doubleday

Terum, L. I., Sadeghi, T. (2019) *Medarbeidernes kompetanse ved NAV-kontorene. Endringer i utdanningsbakgrunn, læring på arbeidsplassen og kompetanse, 2011-2018*. Skriftserie 2019 nr. 6. Oslo Met.2019

Thorbjørnsen, N. (2020) *Kunnskapsdeling på NAV-kontor*. Doktoravhandling. Det samfunnsvitenskapelige fakultet. Universitetet i Stavanger. 2020.

*Økt Kompetanse. Styringsdokument*. NAV. 02.09.2019. Versjon 1.03.

Wenger, Etienne (1998): *Communities of Practice. Learning, Meaning, and Identity*. Cambridge: Cambridge University Press

Wegner, D. M., Giuliano, T., & Hertel, P. T. (1985). *Cognitive interdependence in close relationships*. In W. Ickes (Ed.), *Compatible and incompatible relationships* (pp. 253-276). Springer New York

ISBN 978-82-7570-676-6 (Digital utgave)

NTNU Samfunnsforskning  
Dragvoll Allé 38 B  
7491 Trondheim  
Norway